

LOS ESTÁNDARES DE LA DEMOCRACIA: HACIA UNA FORMULACIÓN DE LA CUESTIÓN DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA*

Gerardo L. Munck

Gerardo Munck es profesor en la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad del Sur de California (USC). Su libro más reciente es Measuring Democracy: A Bridge Between Scholarship and Politics (Johns Hopkins University Press, 2009). Fue parte del equipo que redactó el informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos (2004), y un segundo informe regional, Nuestra democracia (2010), preparado por el PNUD y la Organización de Estados Americanos (OEA).

El uso contemporáneo del término “democracia” en las discusiones sobre la política en América Latina es muy variado. Algunos académicos e intelectuales usan el término a secas.¹ Pero también es muy común —tal vez más común— usar el término “democracia” junto con algún otro término. En efecto, hoy en día el análisis político de América Latina está repleto de referencias a la democracia electoral, constitucional, liberal, republicana, directa, participativa, deliberativa, radical e integral.² Y, junto a esta profusa adjetivación de la democracia, encontramos referencias a cuestiones como la gobernanza democrática, la gobernabilidad democrática, la calidad de la democracia, una democracia de instituciones, una democracia de ciudadanía y un Estado democrático.³

* Una versión inicial de este artículo fue presentada como conferencia magistral en el IX Congreso de la Asociación Chilena de Ciencia Política, en Santiago, Chile, 11-13 de noviembre, 2010.

La riqueza de esta discusión es innegable y es una señal del interés en la cuestión democrática en América Latina. Pero la gran variedad en el uso del término “democracia” también complica y a veces ofusca el debate sobre un tema de gran relevancia política, la manera en que se formula la cuestión democrática en América Latina en las primeras décadas del siglo XXI. No solo se proponen múltiples formas de entender lo que es la democracia. Aún más problemáticamente, no queda claro si estas formas de entender la democracia siempre son internamente coherentes y si corresponden siempre a la democracia propiamente dicha y no a otro concepto que puede relacionarse con la democracia pero que es distinto. Por lo tanto, el uso práctico más básico de estos conceptos, la evaluación de países de acuerdo a los estándares de la democracia, genera dudas. No queda claro si las diferencias que se notan entre los países de América Latina, y los retos que se resaltan, realmente conciernen a la democracia.⁴ Y no sorprende pues que las propuestas para darle contenido a la cuestión democrática que hoy deberían confrontar los países de América Latina carecen de claridad y/o coherencia conceptual.

Es necesario, pues, tener una discusión encaminada a aclarar el concepto de democracia y, en lo posible, a establecer consensos acerca del significado y los estándares de la democracia. En efecto, la acción colectiva orientada a la defensa y la profundización de la democracia depende en parte del consenso que se genere acerca de las metas que son deseables. Y, aunque los consensos no se imponen sino que se generan por medio de un proceso evolutivo, marcado por los ritmos complejos de una sociedad, es importante reconocer que parte de este proceso toma la forma de debates intelectuales. Los consensos de los intelectuales no son los consensos de una sociedad. Pero los intelectuales ciertamente tienen una responsabilidad de pronunciarse sobre las cuestiones políticas del día y de formular propuestas claras y bien fundadas.

Consideraciones iniciales

La democracia electoral como mínimo indispensable

Un punto sustantivo, que es importante introducir al principio de cualquier discusión acerca del concepto de la democracia, se refiere a la democracia electoral. La democracia electoral aún no ha sido plenamente conquistada en América Latina. Además, como el golpe en Honduras en 2009 nos recordó, los logros conseguidos con relación a la democracia electoral no pueden considerarse irreversibles. Pero América Latina ha avanzado de forma sostenida hacia la democracia electoral.⁵ Y mencionar la democracia electoral hoy en día en América Latina es casi una invitación a ampliar la discusión.

La democracia electoral es una forma de gobierno caracterizada por el rol de las elecciones —las elecciones son el único camino a los cargos públicos— y la calidad de las elecciones —son elecciones sin violencia o fraude en las que existe el derecho al voto sin exclusiones y el derecho a ser candidato sin proscripciones. Pero, como se repite frecuente y correctamente en discusiones políticas y académicas, la democracia es más que elecciones o, más formalmente, la democracia electoral corresponde a una concepción procedimental y minimalista de la democracia que no debería confundirse con la democracia *tout court*. Pues, es importante aceptar la invitación que hacen varios para ampliar el canon democrático más allá de la concepción minimalista de la democracia que subyace la noción de democracia electoral.⁶

A la vez, antes de ampliar la discusión, y considerar aspectos de la democracia que van más allá de la democracia electoral, es fundamental subrayar la importancia de la democracia electoral. La idea básica la expresan muchos pensadores. Por ejemplo, aunque Alain Touraine dice que la democracia es más que procedimientos, también enfatiza que “sin elecciones libres no hay democracia”.⁷ Asimismo, aunque Guillermo O’Donnell no considera que un régimen basado en “elecciones libres y institucionalizadas... sea suficiente” para definir a la democracia, insiste en que tal régimen “es un elemento necesario en una definición adecuada de la democracia”.⁸ En otras palabras, no está de más repetir que la democracia electoral es un mínimo indispensable que no puede faltar en cualquier concepción de la democracia.

Tampoco está de más repetir que este mínimo indispensable no es algo carente de valor en sí mismo, esto es, un instrumento que se debe valorar solo en términos de los resultados que genera, y que es un valor intrínseco. Esta fue una lección del golpe militar en Chile en 1973. Y hoy en día esta posición es ampliamente compartida por los teóricos de la democracia. La democracia, aun entendida en sentido minimalista, esto es, en términos de ciertos procesos que llevan a la formación de un gobierno, constituye un bien que es valioso en sí mismo, independientemente de los resultados que produzca.⁹

Pues, al abordar una discusión amplia de la democracia, acerca de aspectos de la democracia que van más allá de la democracia electoral, es clave incorporar un punto sustantivo acerca de la democracia electoral. Debe tomarse la democracia electoral, el estándar democrático más establecido, como línea de base. Y debe reconocerse que cualquier criterio más allá de la democracia electoral no puede sustituir deficiencias relacionadas con la democracia electoral. Esto es, la meta de la discusión es construir sobre el consenso que se ha forjado y elaborar un estándar más alto tomando como punto de partida que, ausentes los criterios de la democracia electoral, referidos a procedimientos para la formación de un gobierno, ningún sistema político merece el nombre de democracia.

Más allá de la democracia electoral

Además de esta consideración de carácter sustantivo, es importante introducir otra consideración, más bien de carácter metodológico, acerca de cómo debería fundamentarse la ampliación del concepto de la democracia más allá de la democracia electoral. En este sentido, hay dos puntos que merecen ser destacados. Primero, es crucial ser muy claros, conceptualmente, acerca de *qué* aspecto o dimensión de la política o la sociedad se propone abarcar con el concepto de democracia. Segundo, es imperativo que cualquier propuesta para ampliar el concepto de la democracia más allá de la democracia electoral especifique *por qué y en qué sentido* alguna dimensión de la política o la sociedad es relevante a la democracia. Esto es, es necesario que la adición de criterios que van más allá de la democracia electoral sea propuesta en términos conceptuales claros y sea justificada en sólidos fundamentos teóricos.

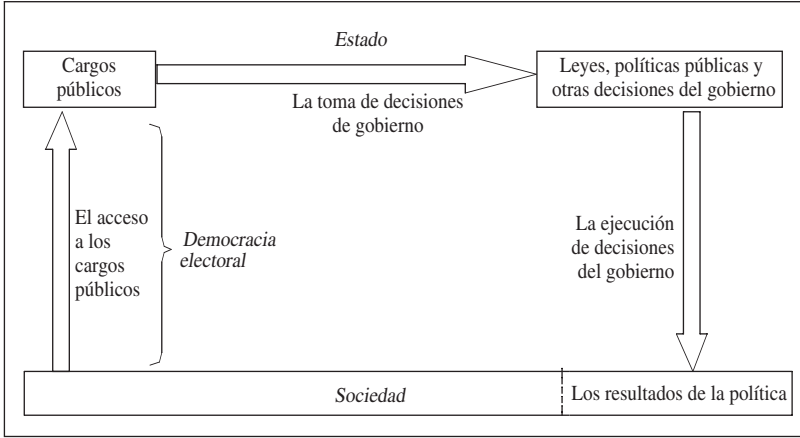
En lo que sigue, pues, procederé de la siguiente forma. Para organizar la presentación, usaré un marco conceptual (véase Gráfico 1) que, por un lado, muestra que la democracia electoral se refiere a una dimensión muy limitada de la política, el acceso a los cargos públicos, y, por otro lado, identifica tres aspectos adicionales de la política que conciernen a:

- 1) el proceso de toma de decisiones de gobierno;
- 2) la ejecución de decisiones del gobierno; y
- 3) los resultados de la política sobre la sociedad y, más específicamente, el impacto de los resultados de la política sobre las condiciones para el efectivo ejercicio de derechos políticos.

La pregunta que abordaré, entonces, es si existe un fundamento en la teoría democrática para extender el concepto de democracia a estos tres aspectos de la política que exceden el alcance de la democracia electoral. Y, para responder a esta pregunta, discutiré estos tres aspectos de la política, uno a la vez, aclarando qué es lo que está bajo consideración y examinando si es relevante desde el punto de vista de la teoría democrática, si hay algún principio democrático en juego y si es posible especificar un estándar democrático pertinente a estos aspectos de la política.

Como se verá, cada paso que se da más allá de la democracia electoral involucra un orden creciente de complejidad y controversialidad. Pero, como trataré de mostrar, es posible encontrar en la teoría democrática buenas razones para incorporar estas dimensiones a la discusión de la democracia y es posible ofrecer por lo menos indicios sólidos para orientar la discusión acerca de estándares democráticos que van más allá de la democracia electoral.

GRÁFICO I MARCO CONCEPTUAL



Nota: El término “gobierno” se usa aquí en un sentido amplio, incluyendo el poder ejecutivo y también el poder legislativo.

Expandiendo los procedimientos bajo consideración I: El poder de una mayoría para cambiar el *statu quo*

Un primer paso en el desarrollo de una concepción de la democracia que va más allá de la democracia electoral puede darse expandiendo los procedimientos bajo consideración para abarcar la toma de decisiones de gobierno además de ciertos aspectos del acceso a los cargos públicos no incluidos en la conceptualización de la democracia electoral.¹⁰ Esto es, este primer paso puede darse sin romper con el enfoque institucional que subyace el concepto de democracia electoral, manteniendo la atención centrada en las reglas formales del proceso político y las instituciones representativas.

La expansión de los procedimientos bajo consideración más allá de la arena electoral no es en sí controversial. Por ejemplo, aunque Norberto Bobbio se declara defensor de una concepción procedimentalista y minimalista de la democracia, también aclara que la democracia no se refiere solo a la elección de gobernantes sino también al proceso de “tomar ... decisiones colectivas” y que es fundamental preguntarse “sobre qué asuntos puede uno votar” y “con qué procedimientos” se toman “las decisiones obligatorias para todos los miembros del grupo”.¹¹ Aun así, no hay un consenso establecido acerca de los estándares que son relevantes para evaluar cuán democráticos son los países con respecto a los decisiones que toman los representantes y los procedimientos que se usan para tomar decisiones. En efecto, muchos analistas de instituciones políticas se declaran agnósticos a la hora de pronunciarse sobre la naturaleza democrática de las instituciones políticas no cubiertas

por el concepto de democracia electoral y se rehúsan explícitamente a caracterizar la gran mayoría de instituciones políticas como siendo más o menos democráticas que otras.

Pero existen principios democráticos para evaluar las instituciones políticas que establecen un puente entre los ciudadanos y la toma de decisiones. Como dice Robert Dahl, un principio fundamental de la democracia es que las preferencias —y por lo tanto el voto— de cada ciudadano deberían tener el mismo peso en el proceso decisorio. Y, también de acuerdo a Dahl, otro principio fundamental de la democracia es que el control de la agenda política deberían quedar en manos de los ciudadanos y sus representantes, y que ninguna decisión está por encima de los poderes democráticos.¹² En otras palabras, existen principios democráticos que claramente son aplicables a la toma de decisiones políticas por autoridades electas.

Y es bastante fácil especificar las instituciones que son consonantes con estos principios. Primero, con respecto al nexo electoral entre votantes y representantes, y para que las preferencias de ningún ciudadano estén favorecidas cuando los representantes toman decisiones, el valor del voto de cada ciudadano debería tener el mismo peso. Por lo tanto, los sistemas electorales que producen mayor proporcionalidad entre el número de votantes y el número de representantes, y que evitan la desproporcionalidad (*malapportionment*), esto es, que se ajustan más al principio democrático de “una persona, un voto; un voto, un valor”, son más democráticos.

Segundo, en cuanto al proceso de toma de decisión mismo, la clave es que las mayorías constituidas en la legislatura no deberían tener menos poder que las minorías. Esto implica que todas las cuestiones de política normal y en particular todas las cuestiones redistributivas deberían decidirse por una simple mayoría —las libertades esenciales son un caso especial— y que no prevalezcan instituciones contramayoritarias tales como presidentes con fuertes poderes legislativos, cámaras altas con fuertes poderes, cortes supremas con poder de revisión judicial más allá de cuestiones de derechos democráticos y derechos fundamentales, y constituciones que especifican ciertos dominios reservados para actores del Estado como los militares.¹³

Estas ideas no son nuevas. En efecto, ya fueron presentadas en forma resumida en el trabajo clásico de Hans Kelsen.¹⁴ Además, es importante recalcar que la crítica común a estas ideas —basada en la idea de la tiranía de las mayorías y la tesis de Montesquieu que la separación de poderes y un sistema de frenos y contrapesos son necesarios para la protección de derechos básicos— carece de sustento empírico. Por ejemplo, los países cuyas instituciones están más en línea con los principios democráticos enunciados por Dahl —Dinamarca, Holanda, Noruega, Suecia y, un poco menos, Austria y Bélgica— también se caracterizan por un alto nivel de respecto a los derechos básicos. Y

los análisis empíricos más amplios también muestran que no hay una asociación positiva entre, por un lado, instituciones que le dan el mismo peso a cada ciudadano en el proceso decisorio y que ponen el control de la agenda política en manos de los ciudadanos y sus representantes y, por otro lado, la violación de derechos básicos.¹⁵

En suma, existe un buen fundamento para expandir los procedimientos bajo consideración más allá de los criterios asociados a la democracia electoral en una definición de la democracia. Los procedimientos relacionados al nexo electoral entre votantes y representantes, y al proceso de toma de decisión mismo, son importantes porque crean o no un incentivo adicional, que refuerza el incentivo que generan las instituciones de la democracia electoral, para que los políticos tomen en cuenta las preferencias de los ciudadanos y para que las políticas públicas no respondan a intereses creados que buscan proteger sus posiciones privilegiadas en pujas distributivas. Por lo tanto, es importante reconocer que la teoría democrática indica que cuando los representantes que son electos por una minoría de los ciudadanos pueden vetar los proyectos de una mayoría de los ciudadanos o, peor aún, cuando los gobernantes electos simplemente no pueden decidir sobre asuntos de importancia (con la excepción notada referida a libertades esenciales y derechos democráticos), estamos frente a un déficit democrático. En otras palabras, es clave considerar no solo si los gobiernos son electos sino también si las instituciones habilitan el cambio del status quo por una mayoría de los ciudadanos que desean tal cambio.

Expandiendo los procedimientos bajo consideración II: El efectivo control político de la administración pública

Un segundo paso en el desarrollo de una concepción de la democracia que va más allá de la democracia electoral puede darse con relación a la ejecución de decisiones del gobierno (véase Gráfico 1). La ejecución de decisiones del gobierno no es una cuestión que obviamente tenga que ver con la democracia. Por ejemplo, como argumenta Kelsen, el ideal de la democracia no implica que debería extenderse el principio de que los cargos del gobierno deberían ser electos a los ocupantes de cargos en la administración pública.¹⁶ Pero tampoco es el caso que esta dimensión de la política deba verse como una en que prime, como se ha vuelto común proponer en discusiones sobre la capacidad del Estado, un criterio netamente tecnocrático. Es importante notar, de entrada, que este argumento equivocadamente asume, explícita o implícitamente, una clara distinción entre la formulación y la ejecución de políticas públicas. Esto es, considerar la ejecución de decisiones del gobierno solo con un criterio tecnocrático asume de forma errónea que, aunque las autoridades electas toman decisiones pero no las ejecutan, esto no

es un problema para la democracia porque la ejecución de políticas se limita a cuestiones de medios y no de fines.

Desafortunadamente, cuando las autoridades electas delegan la ejecución de políticas a otros agentes del Estado, la relación medios-fines es mucho más complicada. En la medida que las autoridades electas delegan la ejecución de políticas a personas que se hacen cargo del ejercicio del poder en el día a día, operará la tendencia inherente en la política de que discusiones acerca de los medios apropiados para un cierto fin terminen anticipadamente constriñendo las metas que son consideradas por las autoridades electas, que los medios elegidos se transformen en fines o, aún peor, que en el proceso de tomar decisiones acerca de los medios apropiados para un cierto fin se terminen alterando los fines que las autoridades electas habían decidido. Por lo tanto, porque la usurpación de las funciones políticas por parte de administradores públicos es una posibilidad muy real, como insistió Max Weber, y porque es una “tendencia fundamental del pensamiento burocrático ... convertir todos los problemas de política en problemas de administración”, como notó Karl Mannheim, el control de la administración pública es un problema de gran relevancia a la democracia.¹⁷ En otras palabras, es imperativo que una evaluación de la naturaleza democrática de la política aborde la siguiente pregunta: ¿se ejecutan las decisiones tomadas por las autoridades democráticas o las decisiones tomadas por otros agentes del Estado?

Hacerse esta pregunta, vale la pena notar, no introduce un quiebre con una concepción procedimentalista e institucional. Pues, no se trata de evaluar los contenidos de la política sino la forma de ejecutar políticas. En efecto, se trata de expandir las reglas del juego político bajo consideración, de la toma de decisiones por autoridades democráticas a la ejecución de estas decisiones. Además, aunque esta pregunta es raramente considerada en el contexto de discusiones sobre el concepto de democracia, existen principios democráticos establecidos que son relevantes al problema de la administración pública y es posible especificar las instituciones que reflejan estos principios democráticos.

Con respecto a principios democráticos, no hace falta ir más allá del principio enunciado por Dahl e introducido anteriormente, que el control de la agenda política debería quedar en manos de los ciudadanos y sus representantes, y que ninguna decisión está por encima de los poderes democráticos.¹⁸ Este principio implica, como se enfatizó en la sección anterior, que el político debería responder al ciudadano. Pero el alcance de este principio no termina ahí. También implica que la administración pública debería responder al político. Esto es, el principio democrático acerca del control de la agenda política significa, para expresar la idea nítidamente, que sin un efectivo control político de la administración pública, el juego político electoral y legislativo carece de sentido o,

en otras palabras, que el efectivo control político de la administración pública es una condición necesaria de la democracia.

Con respecto a las instituciones que son consistentes con el efectivo control político de la administración pública, el asunto ya es más complicado. Se trata de evaluar, en términos generales, si el problema de los guardianes que están por encima de la política —que se manifiesta en la forma de instituciones contramayoritarias con respecto al proceso de toma de decisiones de gobierno— aparece en otra forma en el contexto de la administración pública encomendada con implementar las decisiones de las autoridades electas. Y la respuesta clásica al reto del control político de la administración pública —la adopción del modelo burocrático weberiano, basado en una rígida jerarquía y el control paso a paso de las normas y procedimientos de la burocracia— sigue siendo altamente relevante en contextos en los cuales prevalece el patrimonialismo.

Pero, más y más, las limitaciones del modelo burocrático weberiano han salido a la luz. La expansión del rol del Estado hacia áreas económicas y sociales ha incrementado la creciente complejidad de las cuestiones a resolver. Además, la creciente presión de los ciudadanos sobre gobiernos para producir resultados sin subir la carga impositiva desmedidamente ha dado centralidad a consideraciones no solo de eficacia sino también de eficiencia. Y, consiguientemente, en estas áreas se ha vuelto común reconocer que dar mayor autonomía a los altos funcionarios públicos es esencial al cumplimiento eficiente de sus funciones, desdibujando en el proceso la forma de subordinar la administración pública a directivas políticas que asume el modelo burocrático weberiano.

Para afrontar estas nuevas realidades del Estado, la respuesta que se ha propuesto desde la década de los 1980 en adelante es el modelo gerencial de administración.¹⁹ Este modelo nuevo, en contraposición al modelo burocrático weberiano, pone énfasis en el control de la administración pública por medio del control de los resultados y, relacionadamente, por la mayor transparencia de la gestión pública y la evaluación de los servicios públicos por los ciudadanos mismos. Y estos procedimientos, sin duda, deben ser partes del mecanismo para democratizar la administración pública, o más precisamente, asegurar el control de la administración pública por las autoridades democráticas. Pues una respuesta democrática adecuada al problema de la administración pública tendría que basarse en una combinación del viejo modelo burocrático weberiano y el nuevo modelo gerencial de administración.²⁰

En fin, a la luz de la fuerte tendencia a que actores no electos en el Estado ejerzan el poder, y no solo en la implementación sino también en la formulación de políticas, es sumamente importante notar el peligro que esta tendencia plantea para la democracia. El nudo de la cuestión en América Latina ya es menos el problema del control civil de los militares que el rol creciente de una élite tecnocrática que puebla múltiples espacios dentro del Estado: ministerios estratégicos, agencias

ejecutivas, comisiones reguladoras, bancos centrales y empresas públicas. Pero la amenaza a la democracia es igualmente crucial. Por eso, cuanto más aparece como necesario e imperativo delegar el poder a actores no electos que supuestamente poseen conocimientos especializados imprescindibles, más tenemos que enfatizar, junto a Bobbio, que “La tecnocracia y la democracia son antitéticas”.²¹ Y aunque se necesita más trabajo para especificar en qué áreas debería regir el modelo burocrático weberiano y en qué áreas debería regir el modelo gerencial de administración, estos modelos ciertamente contienen ideas valiosas acerca de las instituciones que son necesarias para que las actividades de los aparatos especializados del Estado que deberían ejecutar las políticas del gobierno sean consistentes con los principios de la democracia.

Reconociendo el rol de los resultados de la política: Las condiciones para el efectivo ejercicio de derechos políticos

Un tercer paso en el desarrollo de una concepción de la democracia que va más allá de la democracia electoral puede darse con relación a ciertos resultados de la acción del Estado, que impactan a la sociedad, y que a su vez afectan al efectivo ejercicio de derechos políticos (véase Gráfico 1). Este paso es el más controversial de los discutidos aquí, ya que el salto del Estado a la sociedad toca necesariamente en los contenidos de las decisiones políticas y rompe con un enfoque exclusivamente institucional. Y dar este paso saca a la luz la polarización de opiniones entre, por un lado, aquellos que insisten que la democracia deberían entenderse en términos puramente institucionales o procedimentales y, por otro lado, aquellos que argumentan que ciertos aspectos de la sociedad deberían incluirse en una definición de la democracia y hasta sostienen que las cuestiones sustantivas deberían primar sobre las institucionales. En efecto, hablar de los resultados de la política generalmente lleva a una polarización entre aquellos que apoyan concepciones procedimentales y sustantivas de la democracia.²²

Pero hay buenas razones para combinar, en vez de mantener separadas, una concepción procedimental con una sustantiva. Por un lado, como he insistido a través de este artículo, es importante reconocer que múltiples instituciones —empezando con aquellas que son inherentes a la democracia electoral— son necesarias para la democracia. Pero, por el otro lado, también es imprescindible ver las instituciones políticas en el contexto de la sociedad más amplia y evitar caer en formalismos. Como señala Touraine, aunque “una teoría de la democracia ... debe ser ... política ... no debe estar separada del análisis de las relaciones sociales”.²³ Y como argumenta O'Donnell, “el tema de la democracia ... atañe no solo al estado sino también a —al menos— algunas características de la sociedad en general”.²⁴

El desafío intelectual, pues, es encontrar una forma coherente, fundada en la teoría democrática, de combinar una concepción procedimental con una sustantiva. Y para enfrentar este desafío encontramos en el trabajo de Dahl, otra vez, una ideas que atañen precisamente al problema de cómo justificar la inclusión de ciertos aspectos sustantivos de la política en una concepción de la democracia sin contradecir los principios democráticos relacionados al proceso político.

Dahl sugiere que hay elementos sustantivos que llama “integrales” y esenciales al proceso democrático mismo que merecen ser incluidos en una definición de la democracia. Y propone, específicamente, que ciertos derechos comúnmente entendidos como derechos civiles —la libertad de expresión, el acceso a fuentes alternativas de información, y la autonomía asociativa— son parte integral del proceso democrático, ya que son esenciales al cumplimiento de ciertos principios democráticos relacionados al proceso político que él identifica —el control de la agenda, la participación efectiva, y la comprensión ilustrada. De esta manera, Dahl introduce un cambio clave a las concepciones procedimentales, al proponer una definición de la democracia que incluye elementos más allá de los procedimientos a la vez que firmemente ancla la justificación de esta expansión del concepto de democracia en principios acerca del proceso político.²⁵

Dahl también identifica una segunda clase de elementos sustantivos que caracteriza como elementos “externos” pero necesarios al adecuado funcionamiento del proceso democrático. Y resalta, como ejemplo de esta clase de elemento y como posible candidato a ser incluido en una definición de la democracia, la “gran desigualdad entre los ciudadanos en cuanto a sus medios económicos u otros recursos fundamentales”.²⁶ Estos elementos “externos” son más complejos desde la perspectiva de la teoría de la democracia. Y su inclusión en definiciones de la democracia no es tan común como los derechos civiles que identifica Dahl. Pero ciertamente merecen ser considerados para posible inclusión en una definición de la democracia.

Lo que está en juego con la desigualdad económica es nada menos que el principio democrático de la igualdad política —esto es, que las preferencias expresadas por cada ciudadano tengan el mismo peso en el proceso decisorio— que Dahl, junto a otros teóricos de la democracia, resaltan. Y, como autores muy diversos reconocen, el contexto socio-económico afecta profundamente a la política. Por ejemplo, Touraine apunta que “la democracia está amenazada ... por un *laissez-faire* que favorece el aumento de las desigualdades y la concentración del poder en manos de grupos restringidos”.²⁷ A su vez, Przeworski nota que “la desigualdad socioeconómica tiene maneras de infiltrarse en el terreno político”, y que la capacidad diferencial de ejercitar derechos políticos asociados a la desigualdad socioeconómica viola el principio de igualdad política.²⁸ Pues dejar cualquier consideración de medios económicos u

otros recursos fundamentales afuera de una concepción de la democracia que se pretende aplicar a una región como América Latina podría verse como un ejemplo de formalismo excesivo.

Además, es posible especificar dos maneras en las cuales se podría incorporar el contexto socioeconómico a una concepción robusta de la democracia que evita la posición irrealista de decir que la ausencia de desigualdad socioeconómica es una condición de la democracia. Por un lado está la cuestión de qué proporción de la población goza de una capacidad real para efectivamente ejercer derechos políticos. Esta es una cuestión central en América Latina, ya que existen graves déficit en la región no solo con respecto a la inclusión social —como reflejan los indicadores de pobreza y desigualdad—, sino también con respecto al aun más básico principio de igualdad de oportunidades para desarrollarse en la sociedad.²⁹ La pregunta que plantea José Nun, en el contexto de su análisis acerca de las condiciones de la libertad y la relación entre democracia y derechos sociales —“¿cuántos ‘no ciudadanos’ o ‘ciudadanos semiplenos’ (unos y otros en condiciones legales de ser ‘ciudadanos plenos’) debe haber en una democracia representativa antes de que digamos que ésta ... he dejado de serlo?”— no tiene una respuesta fácil.³⁰ Pero la pertinencia de esta pregunta a una conceptualización de la democracia es innegable.

Por otro lado, y probablemente aún más importante, está la cuestión acerca de cómo la posesión de recursos económicos puede contribuir a que ciertos actores tengan una influencia desmedida en el proceso político. Como dice Przeworski, “incluso si todos tienen las condiciones mínimas es posible que las condiciones individuales sean desiguales. Por lo tanto, para que la influencia política sea igual en una sociedad desigual, es necesario que la desigualdad de condiciones no pueda transformarse en desigualdad de influencia”.³¹

Una faceta del problema concierne el uso de recursos públicos por los gobernantes. Pero la forma más común de esta cuestión concierne el impacto de recursos privados en la política. El dinero afecta todas las etapas del proceso político, desde las elecciones a la toma de decisiones de gobierno y la ejecución de decisiones de gobierno. Y su influencia no se limita, como a veces se piensa, a los casos de corrupción patente, esto es, de compra venta ilegal de influencia. Por lo tanto, hay buenas razones para adoptar una concepción de la democracia que incluya, como elementos necesarios, mecanismos que sirvan para “aislar las políticas públicas de cualesquier desigualdades en recursos materiales que existan” y para contener “la influencia corruptora del dinero” y “la conversión de desigualdades socioeconómicas en desigualdad política”.³²

Estamos lejos aún de tener un consenso acerca de cómo incorporar elementos sustantivos a una definición de la democracia. Dahl, al fin de cuentas, incluye ciertos derechos civiles pero ningún elemento sustantivo del contexto socioeconómico en su famosa lista de factores

necesarios de la democracia.³³ Y Przeworski, aunque pone hincapié en la centralidad de las condiciones necesarias para el efectivo ejercicio de derechos, tampoco da el paso de incluir estas condiciones en una definición de la democracia. En efecto, Przeworski ha caracterizado a la democracia, por definición, como un “sistema de instituciones” y “un sistema de derechos políticos”.³⁴

Esto no quiere decir que una propuesta para establecer un puente entre enfoques procedimentalistas y sustantivos mediante la inclusión de elementos sustantivos del contexto socioeconómico en una definición de la democracia —ya sea en el sentido de condiciones mínimas para que todos puedan participar o en el sentido de barreras para que los pocos no puedan dominar el proceso político— sería inconsistente con la línea de pensamiento de Dahl, Przeworski y otros autores que han dedicado mucho esfuerzo para pensar la democracia. Con respecto a Dahl, es obvio que su famosa lista de factores necesarios de la democracia requiere revisión, ya que no considera el proceso político más allá de la elección de gobernantes y, como Dahl insinúa, hay una buena base para considerar ciertos aspectos del contexto socioeconómico como necesarios al adecuado funcionamiento del proceso democrático. Con respecto a Przeworski, viene a propósito notar que es su último libro advierte que una igualdad de oportunidades efectiva de influenciar las decisiones de gobierno “implica no sólo derechos sino también condiciones”,³⁵ un argumento que es consistente con la incorporación de esas condiciones a la definición misma de la democracia. O sea, conviene considerar las definiciones propuestas por teóricos como Dahl, Przeworski y otros como propuestas provisionales, abiertas a revisiones.

Pero hay un punto más fundamental que no debería perderse de vista. A pesar de que hay lugar todavía para un debate acerca de la definición de la democracia, se ha desarrollado un consenso notable acerca de la necesidad de no limitar la discusión de la democracia a sus aspectos procedimentales. Dahl ha insistido que las “desigualdades en términos de recursos económicos y sociales” son un problema para la democracia “debido a que los que tienen más recursos naturalmente tienden a emplearlos para influenciar el sistema político en provecho propio” y a que “la existencia de dichas desigualdades [constituye] un obstáculo persistente para el logro de un nivel satisfactorio de igualdad política”.³⁶ Por su lado, Przeworski ha puesto énfasis en que hoy en día “muchas personas no poseen las condiciones necesarias para ejercer” sus derechos políticos, que “la democracia no es un sistema que necesariamente provee las condiciones para el efectivo ejercicio de ... derechos [políticos]”, y que, por lo tanto, hay razones para estar muy preocupados por lo que caracteriza como “un nuevo monstruo: la democracia sin ciudadanía eficaz”.³⁷

En fin, cualquier desacuerdo sobre la definición de la democracia que aún permanece irresuelto no debería opacar el amplio consenso

acerca de la importancia de las condiciones para el efectivo ejercicio de derechos políticos. En efecto, hay poca diferencia —podría decirse que la diferencia es más terminológica que conceptual— entre decir, como sugiere Przeworski, que los problemas que enfrentan los países de América Latina son los de “la democracia sin ciudadanía eficaz” o decir, como proponen O’Donnell, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de Estados Americanos (OEA), al apostar a una concepción ampliada de la democracia, que el reto político en América Latina es transitar de una “democracia electoral” a una “democracia de ciudadanía”.³⁸

Conclusiones

La democracia es el gran tema, o por lo menos uno de los grandes temas, de la politología. Y cuando se vive en —o cuando se estudia— un país autoritario, la cuestión democrática se puede formular en términos bastante simples y claros: se remite principalmente a cómo transitar a un sistema político en el cual se accede a los cargos públicos clave del gobierno por medio de elecciones libres y justas. Ésta fue la pregunta que se plantearon y discutieron los politólogos en América Latina y en otras partes del mundo en la década de los 80. Y esta pregunta dio lugar a un aprendizaje importante sobre el tema de las transiciones a la democracia. Pero hoy, afortunadamente, vivimos en otro mundo político. Las dictaduras que hasta fines de la década de los 70 constituían la tendencia dominante en la región ya han pasado a la historia. Y en el nuevo contexto contemporáneo nos tenemos que preguntar, ¿qué sentido tiene la cuestión democrática cuando no se vive en dictadura?

Una respuesta posible es que la cuestión democrática ya no tiene gran sentido. Esta es la respuesta que dan, implícitamente, muchos politólogos que estudian América Latina y que han adoptado un enfoque institucionalista en línea con la teoría política positiva que hoy domina la ciencia política en Estados Unidos. En efecto, a medida que la transición a la democracia dejó de ser el tema del día, el estudio de la política contemporánea en América Latina adoptó un nuevo vocabulario. Los politólogos empezaron a estudiar los sistemas y procesos electorales, los partidos políticos, y el rol del Ejecutivo y el Congreso en la toma de decisiones. También consideraron los resultados de la política, especialmente en las áreas económica y social, e indagaron acerca de qué clase de políticas están asociadas a distintas reglas electorales, sistemas de partidos y relaciones interinstitucionales. Y, en el proceso de estudiar el funcionamiento y el desempeño de la democracia, el supuesto del esquema conceptual adoptado —vivimos en democracia— dejó de ser un tema de estudio en sí. Implícitamente, porque estos supuestos casi nunca son abordados explícitamente, estos estudios han asumido que la cuestión democrática fue resuelta en el marco de las transiciones desde

las dictaduras y que la política contemporánea en América Latina puede reducirse a conflictos dentro de las reglas institucionales que definen la democracia.

Otra respuesta posible es que aunque hoy no se vive en dictadura en América Latina, aún tiene sentido la cuestión democrática porque la frase “vivimos en democracia” evoca sentimientos encontrados. En efecto, una parte de nosotros responde que “sí”. Hay elecciones, hay alternancia en el gobierno, se respetan varias libertades básicas. Pero a la misma vez nos rehusamos a aceptar que la democracia significa eso y nada más. No nos cuesta encontrar deficiencias en el proceso político de los países de América Latina que no concuerdan con nuestro concepto de democracia. Por eso, ante la frase “vivimos en democracia”, una parte de nosotros dice que “no” o por lo menos “no plenamente”, y nos preguntamos “¿cuán democráticos son, verdaderamente, los procesos políticos en América Latina?” y nos rehusamos a excluir el concepto de democratización del vocabulario politológico contemporáneo.

En este trabajo exploré esta segunda respuesta y ofrecí algunas pistas para orientar una discusión acerca del contenido de la cuestión democrática en América Latina en el siglo XXI. Me enfoqué en el punto de referencia obligatorio de cualquier discusión acerca de la cuestión democrática, la definición del concepto de democracia. En efecto, el que quiera abordar la cuestión democrática ineludiblemente debe enfrentar la simple pero difícil pregunta, ¿cómo debería entenderse el concepto de democracia? Y puse énfasis en la necesidad de articular con claridad los estándares de la democracia que deberían usarse al evaluar los países de América Latina, esto es, en la pregunta, ¿cuáles son los estándares y, en particular, cuáles son los estándares específicos y observables de la democracia?

Las respuestas que ofrecí a estas preguntas conceptuales y normativas (para un resumen, ver Tabla 1) no son definitivas. Sin duda, hay cuestiones que merecen ser debatidas más a fondo y en más detalle. Y, como señalé, hay preguntas que permanecen muy abiertas. Pero debería quedar en claro que ciertamente hay buenos argumentos para sostener que hay varios aspectos de la política, más allá de aquellos que cubre el concepto de democracia electoral, en los que está en juego la democracia y que atañen a la democraticidad de la política. Es importante, pues, debatir estas cuestiones y desarrollar consensos acerca de la relevancia de la democracia a esferas que van más allá del nexo electoral entre votantes y representantes y acerca de la manera de especificar los estándares democráticos en estas distintas esferas.

Plantear las cuestiones conceptuales y normativas que hay que abordar para articular una agenda democratizadora es, obviamente, solo una pequeña parte de la tarea de pensar los cambios que necesita América Latina. Aunque no es especulativo concluir, a la luz de una concepción de la democracia que va más allá de la democracia electoral, que la

**TABLA 1 — LOS ESTÁNDARES DE LA DEMOCRACIA:
UNA PROPUESTA**

ASPECTO DE LA POLÍTICA	CRITERIOS RELEVANTES	
	PRINCIPIO DEMOCRÁTICO*	ESTÁNDAR DEMOCRÁTICO ESPECÍFICO**
I. El acceso a los cargos públicos †	<ul style="list-style-type: none"> • Control de la agenda • Inclusión de los adultos • Igualdad de voto • Participación efectiva 	<ul style="list-style-type: none"> • Las elecciones como el único medio de acceso a los cargos públicos • Elecciones sin violencia o fraude, en las que existe el derecho al voto sin exclusiones y el derecho a ser candidato sin proscripciones
II. El acceso a los cargos públicos y la toma de decisiones de gobierno ††	<ul style="list-style-type: none"> • Igualdad de voto • Control de la agenda 	<ul style="list-style-type: none"> • Elecciones con sistemas proporcionales • Legislaturas unicamerales • Decisiones en la legislatura por simple mayoría
III. La ejecución de decisiones del gobierno ††	<ul style="list-style-type: none"> • Control de la agenda 	<ul style="list-style-type: none"> • El modelo burocrático weberiano • El modelo gerencial de administración
IV. Los resultados de la política sobre la sociedad	<ul style="list-style-type: none"> • Participación efectiva • Comprensión ilustrada • Control de la agenda 	<ul style="list-style-type: none"> • La libertad de expresión, el acceso a fuentes alternativas de información, y la autonomía asociativa
	<ul style="list-style-type: none"> • Igualdad de voto 	<ul style="list-style-type: none"> • Inclusión social e igualdad de oportunidades • Prevención de la conversión de desigualdades socioeconómicas en desigualdad política

Nota:

* Para una discusión más detallada de estos principios democráticos, tomados del trabajo de Dahl, véase Robert A. Dahl, *La democracia y sus críticos* (Barcelona: Paidós, 1992), capítulos 8 y 9, e *ídem*, *La democracia. Una guía para los ciudadanos* (Madrid: Taurus, 1999), capítulo 4.

** Los estándares democráticos específicos con relación al acceso a los cargos públicos definen, en su conjunto, a la democracia electoral, y el estándar de la democracia electoral constituye a su vez el mínimo que cualquier sistema político debe satisfacer para ser una democracia. Esto es, los estándares más allá de la democracia electoral no pueden sustituir deficiencias relacionadas a la democracia electoral.

† Por “cargos públicos” se entiende los cargos con poder de decisión en las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno nacional.

†† El término “gobierno” se usa aquí en un sentido amplio, incluyendo el poder ejecutivo y también el poder legislativo.

democratización sigue siendo un reto clave para América Latina, es necesario hacer un análisis empírico riguroso para darle un contenido claro a la cuestión democrática en América Latina. Además, un análisis políticamente responsable debería poner mucho énfasis en lo que realísticamente se puede cambiar y conseguir. Si no, como en el pasado no tan

distante, en nombre del cambio progresivo se podría contribuir, directa o indirectamente, a potenciar las fuerzas conservadoras y reaccionarias. Sin embargo, en un contexto en que las agendas políticas son dictadas en gran medida desde el poder económico y las instituciones financieras internacionales, también es fundamental cultivar el imaginario democrático y recobrar un sentido de las posibilidades de cambio histórico que tienen sus raíces en aspiraciones democráticas.³⁹ Y la discusión de cuestiones conceptuales y normativas esta íntimamente ligada a estas tareas importantes.

NOTAS

1. Enrique Krause, *Por una democracia sin adjetivos* (México: Joaquín Moritz-Planeta, 1986); Adam Przeworski, *Democracy and the Limits of Self-Government* (Nueva York: Cambridge University Press, 2010) [Versión en castellano: *Qué esperar de la democracia. Posibilidades y límites del autogobierno* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2010)].

2. Véase, sobre la democracia electoral, Peter H. Smith, “Los ciclos de democracia electoral en América Latina, 1900-2000”, *Política y Gobierno* 11, 2 (2004): 189-228; sobre la democracia constitucional, Jonathan Hartlyn y Arturo Valenzuela, “La democracia en América Latina desde 1930”, en Leslie Bethell, ed., *Historia de América Latina*: Vol. 12. *Política y sociedad desde 1930* (Barcelona: Crítica, 1997), 11-66, 343-53, pp. 12-13, y Maxwell A. Cameron, “Citizenship Deficits in Latin America Democracies”, *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales* 45 (septiembre-diciembre 2007): 1-20, e *idem*, “The State of Democracy in the Andes: Introduction to a Thematic Issue of *Revista de Ciencia Política*”, *Revista de Ciencia Política* Vol. 30, N° 1 (2010): 5-20; sobre la democracia liberal, Joe Foweraker, Todd Landman y Neil Harvey, *Governing Latin America* (Cambridge: Polity Press, 2003), y Peter H. Smith, *La democracia en América Latina* (Madrid: Marcial Pons y Universidad de Alcalá, 2009), capítulo 10; sobre la democracia republicana, Luiz Carlos Bresser Pereira, *Democracy and Public Management Reform: Building the Republican State* (Oxford: Oxford University Press, 2004), Parte I; sobre la democracia directa, David Altman, “Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?” *Perfiles Latinoamericanos* 18, 35 (2010): 9-34, e *idem*, *Direct Democracy Worldwide* (Nueva York: Cambridge University Press, 2011); sobre la democracia participativa, Boaventura de Sousa Santos, ed., *Democratizar la democracia: Los caminos de la democracia participativa* (México: Fondo de Cultura Económica, 2004), y Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi, eds., *La disputa por la construcción democrática en América Latina* (México: Fondo de Cultura Económica, CIESAS y Universidad Veracruzana, 2006); sobre la democracia deliberativa, Leonardo Avritzer, “Democracia deliberativa”, *Metapolítica* 5, 18 (2001): 50-65, e *idem*, *Democracy and the Public Space in Latin America* (Princeton: Princeton University Press, 2002); sobre la democracia radical, Roberto Mangabeira Unger, *False Necessity: Anti-Necessitarian Social Theory in the Service of Radical Democracy* (Nueva York: Cambridge University Press, 1987), e *idem*, *La democracia realizada: La alternativa progresista* (Buenos Aires: Ediciones Manantial, 1999); y sobre la democracia integral, Walquiria D. Leão, “Democracia integral y libertad justa”, en Atilio A. Boron y Álvaro de Vita, eds., *Teoría y filosofía política. La recuperación de los clásicos en el debate latinoamericano* (Buenos Aires: CLACSO, 2002), 123-38, y Mario Bunge, *Filosofía política: Solidaridad, cooperación y democracia integral* (Barcelona: Gedisa, 2009), capítulo 9.

3. Véase, sobre la gobernanza democrática, Joseph Tulchin con Amelia Brown, eds., *Democratic Governance and Social Inequality* (Boulder: Lynne Rienner, 2002); sobre la gobernabilidad democrática, Scott Mainwaring y Timothy R. Scully, “América Latina: Ocho lecciones para la gobernabilidad”, *Journal of Democracy en Español* 1 (julio 2009): 129-46; sobre la calidad de la democracia, Guillermo O'Donnell, Osvaldo Jazetta, y Jorge Vargas Cullell, eds., *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía* (Rosario: Homo Sapiens, 2003), Daniel H. Levine y José Enrique Molina, “La calidad de la democracia en América Latina: Una visión

comparada”, *América Latina Hoy* 45 (2007): 17-46, y Sebastián Mazzuca, “Access to Power Versus Exercise of Power: Reconceptualizing the Quality of Democracy in Latin America”, *Studies in Comparative Development* 45, 3 (2010): 334-57; sobre la democracia de instituciones, Ignacio Walker, “Por una democracia de instituciones para América Latina”, *Estudios Públicos* 113 (verano 2009): 267-93; sobre la democracia de ciudadanía, PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas* (Buenos Aires: PNUD y Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A., 2004); y sobre el Estado democrático, Guillermo O’Donnell, “Teoría democrática y política comparada”, *Desarrollo Económico* 39, 156 (2000): 519-70, *ídem*, “Hacia un Estado de y para la democracia”, en Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina* (Nueva York: PNUD, 2008), 25-62, e *ídem*, *Democracy, Agency, and the State: Theory with Comparative Intent* (Oxford: Oxford University Press) [Versión en castellano: *Democracia, agencia y Estado: Teoría en intención comparativa* (Buenos Aires: Prometeo Libros, 2010)].

4. Un tema muy ligado a estas cuestiones conceptuales y normativas, y que también afecta cómo se caracteriza a los países, concierne la medición de conceptos. Pero aquí me concentro en el problema de la conceptualización de la democracia y de la especificación de los estándares de la democracia. Para una discusión detallada acerca la medición de la democracia, véase Gerardo L. Munck, *Measuring Democracy: A Bridge Between Scholarship and Politics* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2009), e *ídem*, “La medición de la democracia: Enmarcando un debate necesario”, *Revista Latinoamericana de Política Comparada* 4 (2011): 11-21.

5. Sobre el estado de la democracia electoral en América Latina, véase PNUD, *La democracia en América Latina*, pp. 74-79, y OEA (Organización de Estados Americanos) y PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), *Nuestra democracia* (México: OEA, PNUD y Fondo de Cultura Económica, 2010), pp. 62-68.

6. Ver, por ejemplo, Boaventura de Sousa Santos y Leonardo Avritzer, “Introducción: Para ampliar el canon democrático”, en Santos, ed., *Democratizar la democracia*, 35-74.

7. Alain Touraine, “¿Qué es hoy la democracia?” *Revista Internacional de Ciencias Sociales* 43, 2 (1991): 273-82, p. 274.

8. Guillermo O’Donnell, *Disonancias: Críticas democráticas a la democracia* (Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007), pp. 152-53.

9. Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia* (México: Fondo de Cultura Económica, 1986), pp. 14-16, 30-31; Robert A. Dahl, *La democracia y sus críticos* (Barcelona: Paidós, 1992), capítulo 12; O’Donnell, *Democracy, Agency, and the State*, p. 209; Przeworski, *Democracy and the Limits of Self-Government*, p. 124.

10. Como mencioné anteriormente, la democracia electoral es una forma de gobierno caracterizada por el rol de las elecciones —las elecciones son el único camino a los cargos públicos— y la calidad de las elecciones —son elecciones sin violencia o fraude en las que existe el derecho al voto sin exclusiones y el derecho a ser candidato sin proscripciones. Esto es, el concepto de democracia electoral incluye ciertos estándares muy básicos acerca del acceso a los cargos públicos. Pues, hay otros aspectos del acceso a los cargos públicos no cubiertos por el concepto de democracia electoral que podrían incorporarse en un concepto más amplio de democracia.

11. Bobbio, *El futuro de la democracia*, pp. 9, 14-16, e *ídem*, *Democracy and Dictatorship* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1989), p. 157.

12. Dahl, *La democracia y sus críticos*, pp. 135-37, 139-41, e *ídem*, *La democracia. Una guía para los ciudadanos* (Madrid: Taurus, 1999), p. 48. El lenguaje específico de Dahl es “Igualdad de voto. Cuando llegue el momento en el que sea adoptada finalmente la decisión sobre la política, todo miembro debe tener una igual y efectiva oportunidad de votar, y todos los votos deben contarse como iguales” y “Control de la agenda. Los miembros deben tener la oportunidad exclusiva de decidir cómo y, si así lo eligen, qué asuntos deben ser incorporados a

la agenda. ...Las políticas de la asociación están siempre abiertas a cambios introducidos por sus miembros, si éstos así lo deciden". Dahl, *La democracia*, p. 48.

13. Para una elaboración de esta idea, véase Anthony J. McGann, *The Logic of Democracy: Reconciling Equality, Deliberation, and Minority Protection* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2006), y Przeworski, *Democracy and the Limits of Self-Government*, capítulo 6.

14. Kelsen especifica que las instituciones que son consistentes con los principios democráticos son: i) *Elecciones con sistemas proporcionales*: "El sistema de la representación proporcional es la aproximación más grande posible al ideal de la autodeterminación dentro de una democracia representativa y, por tanto, el más democrático de los sistemas electorales"; ii) *Legislaturas unicamerales*: "En la etapa de la legislación la democracia significa ... que, en principio, todas las normas generales son creadas por un parlamento de elección popular. El sistema unicameral parece corresponder más íntimamente a la idea de la democracia. El bicameral ... es siempre una atenuación del principio democrático", y iii) *Decisiones en la legislatura por simple mayoría*: "Las decisiones de un cuerpo representativo deben tomarse de acuerdo al principio mayoritario". Hans Kelsen, *Teoría general del derecho y del Estado*, segunda edición (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1958), pp. 352-54.

15. Para un análisis empírico sistemático de esta cuestión, véase McGann, *The Logic of Democracy*, capítulo 8.

16. Kelsen, *Teoría general del derecho y del Estado*, pp. 355-56.

17. Max Weber, *Economy and Society* (Berkeley: University of California Press, 1968 [1922]), pp. 980-85, 990-98, 1393-99, 1403-10, 1416-19; Karl Mannheim, *Ideología y utopía: Introducción a la sociología del conocimiento* (México: Fondo de Cultura Económica, 2004 [1929]), p. 153.

18. Dahl, *La democracia y sus críticos*, pp. 139-41, e *idem*, *La democracia*, 48.

19. Promotores clave del modelo gerencial de administración en América Latina han sido Luiz Carlos Bresser Pereira y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Véase Bresser Pereira, *Democracy and Public Management Reform*, y CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo), "Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI", documento aprobado por la XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD, Santo Domingo, República Dominicana, 8-9 de noviembre de 2010.

20. Para una discusión detallada del balance deseable entre el modelo burocrático weberiano y el modelo gerencial de administración de acuerdo a la actividad ejecutiva de los distintos agentes del Estado, véase Bresser Pereira, *Democracy and Public Management Reform*, capítulos 14 a 19.

21. Bobbio, *El futuro de la democracia*, p. 26.

22. La concepción procedimentalista pura de la democracia es articulada por Ignacio Walker, quien sostiene que la "capacidad [del Estado] para resolver los problemas de la gente ... no deberían ser considerados ... como elementos intrínsecos de la democracia política ... sino de ciertas exigencias que se le formulan a la democracia en términos de las condiciones de eficacia de la misma, o de su gobernabilidad". Por lo tanto, de acuerdo a Walker, "Cada sociedad, cada sistema político, debe [decidir] si discutir, y pactar, qué grados de desigualdad social está dispuesta a tolerar, a fin de asegurar condiciones adecuadas de gobernabilidad". En contraste, la concepción sustantiva pura de la democracia es expresada por Atilio Borón, quien afirma que "en la definición misma de democracia está implícita la idea de mayor justicia social. Una concepción de la democracia al margen de la justicia social no tiene ningún sentido. Uno puede tener todas las elecciones que quiera, un sistema pluripartidista, etc. Pero si la legitimidad de desempeño de la democracia no demuestra que el gobierno democrático reduce persistentemente la desigualdad y crea mayores márgenes de igualdad entre los ciudadanos, ese régimen no puede ser llamado democrático en el sentido riguroso del término". Ignacio Walker, "Por una democracia de instituciones para América Latina", pp. 283-84; Atilio

Borón, “Socialismo del siglo XXI: ¿hay vida después del neoliberalismo?” *POLIÉTICA* 2, 8 (2009): 41-55, pp. 42-43.

23. Alain Touraine, *¿Qué es la democracia?* (México: Fondo de Cultura Económica, 1995), p. 55.

24. O'Donnell, *Disonancias*, p. 75, e *ídem*, *Democracy, Agency, and the State*, capítulo 9.

25. Dahl, *La democracia y sus críticos*, p. 201, e *ídem*, *La democracia*, capítulo 8. En la misma línea, Bobbio, al avanzar su “definición mínima” de democracia, dice que “los llamados derechos de libertad de opinión, de expresión de la propia opinión, de reunión, de asociación, etc. ... son el supuesto necesario del correcto funcionamiento de los mismos mecanismos fundamentalmente procesales que caracterizan un régimen democrático”. Bobbio, *El futuro de la democracia*, p. 15.

26. Dahl, *La democracia y sus críticos*, p. 201.

27. Touraine, *¿Qué es la democracia?*, p. 29.

28. Przeworski, *Democracy and the Limits of Self-Government*, p. 68, traducción propia.

29. Con respecto a la igualdad de oportunidades en América Latina, véase los datos innovativos del Banco Mundial publicados en José R. Molinas, Ricardo Paes de Barros, Jaime Saavedra y Marcelo Giugale, *Do Our Children Have a Chance?: The 2010 Human Opportunity Report for Latin America and the Caribbean* (Washington: World Bank Publications, 2011).

30. José Nun, *Democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2002), p. 161.

31. Przeworski, *Democracy and the Limits of Self-Government*, p. 66, traducción propia.

32. Charles Tilly, *Democracy* (Nueva York: Cambridge University Press, 2007), p. 118; Przeworski, *Democracy and the Limits of Self-Government*, pp. 93, 98, traducción propia. Para los análisis complementarios del problema de la desigualdad social y la democracia de estos dos autores, véase Tilly, *Democracy*, pp. 75-76 y capítulo 5, y Przeworski, *Democracy and the Limits of Self-Government*, capítulo 4.

33. Dahl, *La democracia*, capítulo 8.

34. Adam Przeworski, *Democracia y mercado: Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995), pp. 42, 66; Adam Przeworski, Michael E. Alvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi, *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990* (Nueva York: Cambridge University Press, 2000), p. 34, traducción propia.

35. Przeworski, *Democracy and the Limits of Self-Government*, p. 66, traducción propia.

36. Robert A. Dahl, “La democracia”, *POSTData* 10 (diciembre 2004): 11-55, p. 49.

37. Przeworski, Alvarez, Cheibub y Limongi, *Democracy and Development*, p. 34, traducción propia; Przeworski, *Democracy and the Limits of Self-Government*, pp. xiii-xiv, traducción propia.

38. O'Donnell, “Hacia un Estado de y para la democracia”, e *ídem*, *Democracy, Agency, and the State*; PNUD, *La democracia en América Latina*; OEA y PNUD, *Nuestra democracia*.

39. Sobre la necesidad de recobrar un sentido de la historia, el reto de desarrollar la democracia sin desestabilizarla, y el concepto asociado de democracia exigible, véase Dante Caputo, “El desarrollo democrático en América Latina: Entre la crisis de legitimidad y la crisis de sustentabilidad”, manuscrito inédito, 2010; y OEA y PNUD, *Nuestra democracia*, capítulo 2.