

1. La democracia pluralista y competitiva

A finales de la década de los ochenta Giovanni Sartori escribía que vivíamos en una época de *confusión democrática* porque después de 1945 la democracia se había convertido en un ideal común, pese a que la realidad poco o nada tuviera que ver con algunos de sus presupuestos básicos.² Su afirmación no era de ninguna manera exagerada. Durante la primera mitad del siglo XX y hasta antes de la segunda guerra mundial se sabía más o menos lo que era una democracia. La libertad y la igualdad eran reconocidas como sus valores fundamentales. Estaban bien identificados los principios de la soberanía popular y la división de poderes que postulaba, así como las instituciones que le eran propias, el pluripartidismo, las elecciones y los parlamentos. También se sabía que la

democracia era una forma de organización política que se avenía a los presupuestos del libre mercado y de la propiedad privada del capitalismo. Había quienes la deseaban, pero en los años veinte y treinta del presente siglo también eran muchos los que rechazaban el orden democrático y se inclinaban por regímenes no democráticos porque consideraban que aquél agravaba los conflictos políticos y, por consiguiente, abonaba la desintegración social. Otros sostenían que la ampliación de la participación política que acarrearba la democracia suponía el sacrificio del gobierno de los mejores en nombre del gobierno de los más; y no eran pocos los que consideraban que las instituciones democráticas —con sus controles parlamentarios sobre las decisiones del poder ejecutivo, las inacabables negociaciones entre los partidos políticos o las recurrentes consultas electorales— eran un obstáculo para la eficiencia

² Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*, Madrid, Alianza Universidad, 1988, vol. 1, p. 22.

administrativa del Estado o para el buen funcionamiento de las instituciones y los procesos económicos.

El objeto de esta breve recapitulación no es discutir la justicia de las críticas al régimen democrático, sino subrayar el hecho de que todas ellas revelan que durante buena parte de los siglos XIX y XX las instituciones propias de los regímenes democráticos eran perfectamente discernibles de las de otros regímenes, que con una desenvoltura que hoy nos parecería inaceptable, con orgullo se auto-proclamaban antidemocráticos, como lo hacían las monarquías absolutistas y los partidos nacionalistas o revolucionarios, o Estados como los de la Italia fascista, la Alemania nacional-socialista o la España franquista.

La claridad de los rasgos característicos de las instituciones democráticas se vino abajo en los años cuarenta, cuando el triunfo de Estados Unidos y la Unión Soviética sobre las potencias del Eje se presentó sin matices como la victoria de las democracias sobre los totalitarismos. En la paz, a partir de 1947, los aliados que la guerra había unido se convirtieron en adversa-

rios irreconciliables que se disputaban la hegemonía internacional en los planos militar, político, económico y, desde luego, ideológico. En este terreno la rivalidad entre las superpotencias propició la dispersión de la noción de democracia en múltiples significados, porque tanto Estados Unidos como la Unión Soviética reclamaban para sus propias formas de organización política la legitimidad moral que había cobrado la tradición democrática, sobre todo a la luz de la devastación humana y material que habían traído las fórmulas antidemocráticas. Entonces apareció por lo menos una primera gran distinción entre democracias capitalistas y democracias socialistas, que en lugar de clarificar los rasgos distintivos de los regímenes que se colocaban en uno u otro campo, los disolvía bajo la denominación genérica y cada vez más abstracta de *democracia*.

El tipo de confusión que podía derivarse del hecho de llamar por el mismo nombre a regímenes políticos distintos, cuando no antitéticos, se agravó porque Estados Unidos y la Unión Soviética no fueron los únicos que quisieron apropiarse del término;

muchos otros recurrieron a la denominación democrática para imprimir un sello positivo a instituciones y procedimientos que poco o nada tenían que ver con elecciones, pluripartidismo y parlamentos. Así, al mismo tiempo que desaparecieron las doctrinas antidemocráticas, aparecieron democracias de la más variada naturaleza: liberales, populares, dirigidas, sociales, unipartidistas, en transición. De manera que la universalización del ideal democrático como la mejor forma de organización social y política se tradujo en una creciente imprecisión de la noción de democracia, propia de todo concepto omnicompreensivo.

Peor aún, pese a que todos los gobiernos de la postguerra se decían comprometidos con la democracia, rehuían una definición precisa y se aferraban a sus principios generales para acomodar a ellos las prácticas más variadas. Lo hacían, primero, porque pese a que el ideal democrático se había impuesto como el paradigma político dominante de la época, no había un modelo único aceptado por todos; en segundo lugar, porque un concepto limitado y preciso de democracia hubiera significado la descali-

ficación de los regímenes que no lo eran, aunque pretendieran serlo; y, por último, porque semejante delimitación hubiera podido comprometer a muchos gobiernos con algún cambio que en realidad no deseaban, pese a que se autodenominaran aspirantes a la democracia. La confusión democrática adquirió tales dimensiones que en muchos casos “...en su propio nombre y por medio de su propio nombre”³ la misma democracia fue destruida o evitada.

Así ocurrió en varios países de América Latina donde, por ejemplo, la cruzada anticomunista de los años cincuenta y sesenta se llevó a cabo “en defensa de los valores de la democracia occidental”. Este principio de lucha justificó la represión de cualquier expresión de diferencia política. La supuesta defensa de los valores democráticos —que se prolongó todavía en los años setenta— se convirtió en una coartada para destruir las instituciones democráticas o para impedir su instalación; así la utilizaron los militares en Brasil en 1964, en Chile en 1973 y en Argentina en 1974 para

³ *Ibidem.*

justificar su intervención en la política y la destrucción del orden jurídico. De esta manera el uso indiferenciado de la palabra democracia para designar a los regímenes más diversos, en muchos casos hizo realidad el riesgo de la confusión democrática que apuntaba Sartori y que consiste en que: "...(rechacemos) algo que no hemos identificado apropiadamente y (recibamos) a cambio algo que no quisiéramos en modo alguno".⁴

Sin embargo, esta confusión llegó a su fin en 1989 con el derrumbe de los regímenes antidemocráticos de Europa del Este. Una de las consecuencias más notables de la desaparición del bloque socialista y de la democratización de estos países fue que liquidó la confusión democrática que tanto preocupaba a Sartori apenas unos cuantos años antes, porque gracias a la caída de la hegemonía soviética en la región se operó la "reunificación del lenguaje".⁵ A partir

de entonces se impuso un nuevo paradigma democrático que, al igual que el anterior se sustenta en la soberanía popular y en los valores fundamentales de la libertad y la igualdad, pero con la diferencia de que también se define a partir de un tipo determinado de instituciones: las de la democracia representativa. De tal manera que lo distintivo, lo auténticamente revolucionario de la recuperación de la democracia que emprendieron polacos, checoslovacos, alemanes del Este o húngaros fue que ya no se detuvieron a responder a la pregunta relativamente abstracta de ¿qué es la democracia?, sino que concentraron sus esfuerzos en la pregunta concreta de ¿cómo es la democracia?, ¿cómo funciona? De ahí que en la construcción de los nuevos regímenes hayan dado prioridad a los métodos y procedimientos mediante los cuales las democracias resuelven sus conflictos

⁴ Giovanni Sartori, *op. cit.*, p. 33.

⁵ El autor de esta imagen fue el editorialista francés André Fontaine, quien en 1989 hablaba de tres reunificaciones: la de Alemania, la de Europa y la del lenguaje, que destruyó la "retórica vacía del pasado" que había alimentado innumerables diá-

logos de sordos entre occidente y los países socialistas, pues al utilizar las mismas palabras pretendían hablar el mismo lenguaje, aunque supieran que los significados que cada uno atribuía a esas palabras eran muy distintos. Cit. en Ralf Dahrendorf, *Reflections on the Revolution in Europe. In a Letter Intended to Have Been Sent to a Gentleman in Warsaw, 1990*, Londres, Chatto y Windus, 1990, pp. 11-12.

y toman sus decisiones. Así, dando por sentada la legitimidad universal de los valores de la democracia, sus instituciones ocuparon el primer plano del proceso de democratización. El consenso que entonces apareció entre todos ellos fue que no había *democracias socialistas*, sino únicamente *democracia*.⁶ Este énfasis se tradujo en la revalorización de las elecciones, la reorganización del pluripartidismo y la revitalización de los parlamentos, es decir, en lo que los críticos denominan la noción *reduccionista* de la democracia.

Es cierto, como muchos afirman todavía, que al concentrarse en los aspectos políticos de la organización social la noción de democracia es *limitada*, porque deja de lado la democracia social y la económica, por ejemplo, que son nociones cuya meta es la igualdad de condiciones y de oportunidades, además de la redistribución equitativa de la riqueza. Sin embargo, no hay ninguna razón para

que estos conceptos sean vistos en contraposición a la democracia política, la cual en todo caso es condición necesaria o instrumento para alcanzar objetivos generales como los antes mencionados: "...la democracia política como método, o procedimiento, debe preceder a cualquier logro sustantivo que pidamos de la democracia".⁷ Esta democracia *procedimental* es importante no sólo porque resuelve pacíficamente la lucha por el poder, sino también por el tipo de consecuencias no políticas que acarrea. Es decir, las elecciones deciden *quién va a gobernar*, y al hacerlo también están definiendo las orientaciones administrativas y políticas del gobierno.

Por otra parte, polacos, checos, alemanes, húngaros, rumanos y búlgaros tenían razones muy poderosas para privilegiar lo que algunos llaman, no sin desdén, la noción minimalista o procedimental de la democracia. Su pasado antidemocrático se había construido precisamente invocando los valores y los grandes principios de la democracia, como por ejemplo, el de la soberanía popular, en cuyo nombre se habían

⁶ Timothy Garton Ash, *We the People. The Revolution of 89. Witnessed in Warsaw, Budapest, Berlin and Prague*, Cambridge, Granta Books, 1990, pp. 149-152.

⁷ Giovanni Sartori, *op. cit.*, p. 32.

impuesto entre 1945 y 1947 las democracias populares, que eran regímenes monolíticos que se sostenían en una supuesta unanimidad política de la sociedad que no admitía la divergencia ni la diversidad de opiniones. Por esta razón, lo más novedoso de los procesos que se desencadenaron en Europa en 1989 fue que el reestablecimiento de la soberanía popular, que había sido usurpada por las minorías que controlaban el partido único y el Estado, se hizo en nombre del derecho a la diferencia política, a la pluralidad social, y más específicamente, en nombre de los ciudadanos.

Los regímenes socialistas eran antidemocráticos porque, a pesar de que garantizaban la igualdad política esencial que representa el sufragio universal, negaban el derecho a la oposición, que implica la posibilidad de que los gobernados elijan entre diferentes opciones partidistas y que con su voto premien o sancionen a sus gobernantes. De esta manera el voto cumple la doble función que le corresponde: es mecanismo de control de los gobernados sobre sus gobernantes porque las elecciones son un juicio sobre la manera como un partido ha gobernado, y

los comicios también le permiten al elector expresar con su voto su preferencia política. Tal y como lo señalaba Robert Dahl desde 1970, el derecho a la participación se ve profundamente desvirtuado si no incluye el derecho a la oposición.⁸

Las movilizaciones antiautoritarias europeas de finales de los ochenta se aglutinaron en torno a la causa común y única que era la derrota del autoritarismo. Así se desarrollaron de manera extraordinaria amplios movimientos opositores como *Solidaridad* en Polonia, *Foro Cívico* en Checoslovaquia, *Ecoglasnost* en Bulgaria y *Nuevo Foro* en la República Democrática Alemana. Estos frentes de oposición lograron reunir a multitudes que demandaban libertad de asociación y elecciones libres, esto es, derechos políticos que permitieran la expresión de intereses y valores diversos. Por esta razón, aunque estas organizaciones demostraron que contaban con el apoyo de la mayoría de la sociedad, su intención nunca fue convertir a esa

⁸ Robert A. Dahl, *Polyarchy. Participation and Opposition*, Nueva Haven y Londres, Yale University Press, 1971, p. 4.

mayoría en un conjunto permanente y monolítico. Es decir, proponían un nuevo consenso en torno a las instituciones democráticas, pero nunca buscaron sustituir la supuesta unanimidad ideológica del pasado en la que pretendía sustentarse el socialismo, por otra unanimidad que hubiera sido igualmente artificial y antidemocrática. Tan pronto como lograron dismantelar el monopolio de los partidos comunistas respectivos, los frentes opositores desaparecieron y fueron sustituidos por un calidoscopio de partidos y tendencias políticas diversas. Así, puede afirmarse que la verdadera revolución de 1989 en Europa del Este se produjo cuando aparecieron alternativas políticas al partido en el poder.⁹

El pluripartidismo que se estableció como característica central de las nuevas democracias en Europa del Este fue también el reflejo de una nueva concepción de sociedad. Dentro de la perspectiva de finales del siglo XX, la sociedad dejó de ser vista como el todo homogéneo que los partidos úni-

cos del pasado pretendían reproducir. Esta imagen, que en más de un caso había justificado el establecimiento de un poder monopólico, y en apariencia perpetuo, fue sustituida por otra mucho más compleja, según la cual la sociedad está integrada por un conjunto de grupos aglutinados en torno a valores o intereses diversos y en muchos casos conflictivos. La expresión política de esta pluralidad social es, de manera inevitable, el pluralismo, el cual supone la existencia de la oposición como institución, pues cuando estos grupos constituyen partidos compiten entre sí por la promoción de sus intereses y valores. Su reconocimiento y el de la legitimidad de sus demandas ha sido uno de los sustentos del paradigma democrático dominante a finales del siglo XX: la democracia es el gobierno de la mayoría, pero es también un sistema que defiende el derecho de la minoría —o de las minorías— a existir, a estar representada, a participar y, cuando es el caso, a oponerse. Si se le margina, se le excluye o se le reprime, entonces nos encontramos ante la *tiranía de la mayoría*.¹⁰

⁹ Ralf Dahrendorf, *op. cit.*, p. 15.

¹⁰ Giovanni Sartori, *op. cit.*, p. 170.

La competencia electoral es el segundo presupuesto del paradigma y, como es evidente, se desprende de manera natural del pluralismo político. “La democracia es un sistema en el que los partidos (ganan o) pierden elecciones”.¹¹ Además, los comicios se celebran conforme a reglas firmes y aceptadas por todos los participantes, quienes reconocen que ninguna victoria es permanente, sino que los triunfos y las derrotas en este terreno son temporales y que los resultados de cada elección son inciertos. En los regímenes antidemocráticos, en cambio, estos resultados eran perfectamente predecibles y el partido único justificaba su permanencia en el poder con base en el argumento de que representaba al pueblo o a grandes mayorías que se mantenían idénticas a sí mismas —al menos en número— a lo largo del tiempo.

La democracia competitiva contiene —a diferencia de los regímenes autoritarios— una buena dosis de in-

certidumbre, pero no es la misma que la que produce el desorden o la anarquía que prevalece en una situación en la que *todo puede pasar*, bien porque las reglas del juego político —de la lucha por el poder— no son claras, o bien porque no han sido aceptadas por todos los actores políticos. En unas elecciones democráticas los partidos y los electores saben lo que puede pasar, porque la gama de posibilidades está limitada por el marco institucional, y porque las instituciones y los recursos de las fuerzas políticas en competencia son los datos a partir de los cuales se construye la probabilidad de que se produzcan determinados resultados. En la contienda electoral los partidos políticos saben lo que significa perder o ganar y saben, más o menos, cuáles son las probabilidades de que alguna de las dos cosas ocurra. Lo que no saben es si van a ganar o a perder. Por eso la democracia es “...un sistema ...de incertidumbre organizada”.¹²

El paradigma de la democracia pluralista y competitiva fue adoptado también en los países de América Latina desde mediados de la década de

¹¹ Adam Przeworski, *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 1991, p. 10.

¹² *Ibid.*, p. 13.

los ochenta. Los países del Cono Sur dieron el primer paso hacia el desmantelamiento de los regímenes militares cuando se reestablecieron los derechos políticos de los individuos, por ejemplo, la libertad de asociación, de movimiento, de expresión. Esta restitución fue, a su vez, la garantía previa necesaria para que se emprendieran acciones colectivas de oposición al gobierno autoritario.¹³ Así, en 1978 en Perú se celebraron elecciones limpias en las que participaron más de cuatro partidos; en 1983 los militares abandonaron el poder en Argentina, y la Unión Cívica Radical conquistó un amplio triunfo electoral en nombre de la democracia pluralista; en 1989 la Democracia Cristiana chilena, al frente de una vasta coalición denominada Concertación Democrática, derrotó al continuismo pinochetista, empuñando la bandera del pluralismo político. En todos estos casos, y en otros como el brasileño y el uruguayo, al igual que ocurrió en los países de Europa del Este las elecciones libres tuvieron un

efecto catalizador sobre la aceptación del consenso democrático.

El impacto directo del reforzamiento del pluralismo político y de la competencia electoral como pilares del nuevo paradigma democrático fue la legitimación de la oposición como principio y como institución necesaria; por otra parte, las condiciones mismas en las que se reintrodujeron impulsaron a su capacidad transformadora. Históricamente, la función esencial de la oposición había sido reestablecer el equilibrio político que se había alterado a raíz de algún conflicto; también tenía el papel de válvula de escape de tensiones políticas. Sin embargo, los procesos de democratización de los años ochenta —fundamentalmente— demostraron que en un contexto de inestabilidad e incertidumbre la oposición deja de ser un factor de conservación política y se convierte en un agente de cambio. Aún más, la mayoría de estos procesos, incluso los que habían ocurrido anteriormente, desde mediados de los años setenta en Portugal, España y Grecia, también demostraron que la razón de ser de la oposición no se agota con el fin del autoritarismo. Los

¹³ Véase Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter (comps.), *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1986, pp. 7-8.

cambios se iniciaron con amplias movilizaciones no partidistas organizadas como frentes antiautoritarios que reunían a obreros, campesinos, maestros, periodistas, escritores, religiosos, estudiantes, y en algunos casos, hasta oficiales del ejército; en fin, una va-

riada multitud de intereses sociales. Sin embargo, como estas experiencias estaban inspiradas por el mismo objetivo —la instauración de instituciones democráticas—, también culminaron en el establecimiento de regímenes pluripartidistas.