

Democracias y democratizaciones

Leonardo Morlino

Centro de Estudios de Política Comparada, México D.F., 2005, 321 páginas

Federico Saettone

Han pasado casi tres décadas desde que la España post-franquista entendió la transición a la democracia, inaugurando el proceso de las democratizaciones de la “primera ola”, el cual se extendió desde la Europa mediterránea a casi toda América Latina durante la década de 1980 y se corona con la caída del muro en 1989 y la transición de los países de Europa del Este. Si bien no hay serios peligros de quiebre de los regímenes democráticos, quedan aún muchos interrogantes abiertos acerca de su calidad y estabilidad. No más oportuna la aparición del libro *Democracias y democratizaciones* de Leonardo Morlino, destacado profesor de la Universidad de Florencia e investigador de trayectoria internacional, en el cual nos invita a repensar la temática a la luz de los avances en las investigaciones más recientes. La presente (y única) edición española es una óptima traducción llevada a cabo por los politicólogos César Cansino e Israel Covarrubias, este último discípulo de Morlino. A ambos se les debe un excelente estudio preliminar, en el que no se deja de mencionar la prolífera producción académica del autor.

Democracia y democratizaciones es una síntesis teórica sobre los regímenes democráticos y sus cambios, en la que se

condensa una extraordinaria diversidad de investigaciones de corte empírico, provenientes tanto de la sociología como de la ciencia política. Si bien es una obra de carácter general, fue elaborada en base a las experiencias de democratización en Europa mediterránea y América Latina.

Dicho lo anterior, se hace imperioso aclarar qué entiende el autor con “democracia” y “democratización”. Con “democracia” se refiere específicamente a la moderna *democracia liberal de masas*, afirmada en la experiencia occidental del siglo XIX, y cuyo rasgo más sobresaliente es la dimensión horizontal de la participación de las masas. De esta manera, en el primer capítulo parte de la definición de Robert Dahl de 1970 sobre democracia o *poliarquía*, entendida como el régimen que garantiza la más amplia participación ciudadana (femenina y masculina), y la posibilidad de disenso y oposición. Una vez definida la democracia, pasa a reelaborar las tipologías clásicas de democracia estudiadas a lo largo del siglo XX, proponiendo una tipología “múltiple”, en la cual incorpora el sistema electoral (mayoritario, proporcional, proporcional reforzado), el sistema de partidos (partido dominante, bipartidismo, multipartidismo, etc.) y la relación entre la sociedad civil con las

instituciones políticas en el sentido de mayor o menor autonomía de la primera respecto a la segunda. Esta tipología le permite distinguir seis tipos de democracia: democracia mayoritaria, democracia plebiscitaria, democracia fuertemente mayoritaria, democracia débilmente mayoritaria, democracia proporcional y democracia conflictual. La democratización, en cambio, comprende tanto la transición de regímenes no democráticos, especialmente los autoritarismos, como a los sucesivos y eventuales procesos de instauración, consolidación, crisis y a la calidad democrática. En este sentido, la democratización es entendida como un proceso diacrónico, susceptible de ir cambiando en el tiempo. Los capítulos dos al siete están dirigidos al análisis de las diversas fases de la democratización.

En el capítulo segundo, el autor parte de las diferentes alternativas no democráticas de las cuales depende la transición democrática, poniendo especial énfasis en la experiencia de los regímenes autoritarios. Las dimensiones más importantes de los regímenes no democráticos son cuatro: 1) el grado de movilización inducida desde arriba; 2) las características de la coalición dominante (cuáles y cuántos actores intervienen); 3) la ideología legitimante y 4) la estructura institucional del régimen. De acuerdo a las características que asumen cada una de estas dimensiones el autor distingue cuatro tipos de regímenes autoritarios: regímenes personales y militares; regímenes cívico-militares; regímenes de movilización y por último la pseudo-democracia.

El capítulo tercero está dedicado a la crisis de la democracia, que corresponde a una situación de claro condicionamiento de la expresión de los

derechos políticos y civiles, en particular, de los mecanismos de participación y competencia política. La crisis de la democracia da lugar a la transición, cuyo resultado no siempre es fácil de prever. De hecho, puede resultar en la caída del régimen —como efectivamente ha sucedido en América Latina— o bien en la transformación y la instauración de uno nuevo. Lo primero tiene lugar cuando ninguna coalición política logra imponer su dominio ni sus propias instituciones políticas, mientras que el segundo tiene lugar cuando finalmente la coalición de actores políticos logra tomar las riendas del gobierno. Finalmente, la consolidación del régimen ocurre cuando la coalición política no sólo gobierna, sino que también está en condiciones de imponer una nueva estructura institucional, es decir un “nuevo” régimen.

La transición democrática (capítulo cuarto), trata de un proceso caracterizado por el grado de continuidad, la participación, el recurso a la violencia y su duración del régimen. El grado de continuidad (o discontinuidad) está vinculado al hecho que el cambio de régimen obedezca a una ruptura (golpe de Estado, guerra, etc.) o bien a una transformación gradual, prevista por el régimen anterior y, en buena medida, dirigida por aquél. La participación política, en cambio, está condicionada al recurso de la violencia y a los costos de la represión. La instauración democrática, por lo tanto, no sólo va a depender de la amplitud de una “coalición fundadora”, la cual tendría que incorporar la mayor cantidad de fuerzas políticas, sociales y económicas, sino que además va a depender de la duración de la experiencia autoritaria, las razones de su crisis y caí-

da, así como el grado de organización de la oposición política.

La consolidación de la democracia (capítulo quinto) supone un proceso por el cual el régimen desarrolla instituciones, procedimientos, prácticas, costumbres y rutinas democráticos. Cuando no es posible la consolidación, sobreviene la crisis y, eventualmente, la caída del régimen. ¿Cuáles son entonces las condiciones de la consolidación de la democracia? La respuesta está en dos procesos que estructuran la relación entre gobierno, las instituciones representativas y la sociedad civil, a saber: la *legitimación* y la *teoría del anclaje*.

La legitimación es definida como un “conjunto de conductas positivas con respecto a instituciones democráticas, las cuales se consideran las más apropiadas para gobernar el país” (p. 175). La legitimidad tiene que ver con el sentido que asume la consolidación desde abajo (el *demos*) hacia arriba (el gobierno). Por otra parte, la legitimidad puede ser *inclusiva* en la medida que incluye a todos los sectores y organizaciones de la sociedad civil, o bien *exclusiva*, en la que no todos los sectores y organizaciones del *demos* participan del gobierno. La teoría del anclaje, en cambio, tiene que ver con el sentido que asume la consolidación desde arriba (el gobierno) hacia abajo (el *demos*). En este sentido, la teoría del anclaje se refiere al interés de las élites políticas en consolidar una arena decisional, lo que hace que busquen “desarrollar distintas formas de penetración, regulación, o incluso, de control de la sociedad” (p. 183). Las anclas más importantes en la consolidación democrática son cuatro: 1) la organización partidaria que estructura y estabiliza la “oferta” política; 2) el

clientelismo, que arrima beneficios y servicios a determinados sectores; 3) el neocorporativismo, que provee de acuerdos estables entre sectores económicos relevantes (empresarios y trabajadores), y 4) el papel de *gatekeeper* de los partidos políticos, que se refiere a su capacidad de controlar el acceso en la arena decisional de los grupos de interés y diversas organizaciones de la sociedad civil. Teniendo en cuenta este último ancla, se pueden dar dos escenarios: uno de dominio, en el cual el sistema de partidos domina a las organizaciones de la sociedad civil, y el otro de neutralidad, en el cual los grupos y asociaciones de la sociedad civil son más autónomos.

Como surge del estudio comparado de las transiciones democráticas en el sur de Europa (España, Portugal, Grecia e Italia), la consolidación democrática se caracteriza, según el caso, por una específica combinación de legitimidad y los anclajes. Por ejemplo, en el caso de Italia se trata de una “consolidación de partidos”, producto de una legitimidad exclusiva y de un fuerte anclaje de las organizaciones partidarias. En el caso de España jugaron un rol muy importante las élites políticas y los pactos de corte neocorporativos, tratándose por lo tanto de una “consolidación mediante élites”.

Más allá de los casos del área del Mediterráneo, no siempre la difusión de la democracia ha significado consolidación y persistencia de la misma. Es así como en el capítulo sexto el autor vuelve sobre sus pasos para interrogarse sobre la “invención de la democracia”, poniendo la mirada en la primera ola de democratización que afectó primero a Estados Unidos y luego a Europa en el siglo XIX. Tras una minuciosa revisión de los prin-

cipales trabajos sobre el tema (Barrington Moore, Rueschemeyer, Huber Stephens y Stephens, Bendix, etc.), el autor llega a la conclusión que no hay una sola explicación de consolidación y persistencia de la democracia. Dado que no hay una fórmula exitosa de democracia, la solución va a pasar fundamentalmente por las instituciones que se dé el régimen, partiendo siempre de las condiciones mínimas con que debe contar una democracia para ser considerada como tal, a saber: elecciones libres y competitivas, presencia de más de un partido político y canales diversos de información. El desafío está por lo tanto en la construcción de instituciones que hagan posible una “buena” democracia, es decir una democracia de calidad, tema del capítulo séptimo.

La calidad de una democracia alude a un “ordenamiento institucional”, cuyo correcto funcionamiento “realiza la libertad y la igualdad de los ciudadanos” (p. 260). En términos empíricos, la calidad democrática se mide por la satisfacción y legitimidad ciudadana, el goce efectivo de derechos y libertades y el respeto a las normas. El respeto a las normas en una democracia de calidad se realiza a través de la *rule of law* y la *accountability*. Por *rule of law* se entiende no sólo la vigencia de un sistema legal, sino alguna capacidad, aunque limitada, para hacer que las autoridades respeten las leyes. La *accountability*, en cambio, se refiere a la rendición de cuentas de los gobernantes hacia los ciudadanos. Esta última no sólo se realiza en un sentido vertical, afectando el control electoral de los gobernados hacia los gobernantes, sino que se realiza también en un sentido horizontal, afectando el control del gobierno frente a otros órganos institucionales (parlamento, cor-

tes constitucionales, etc.). La *accountability* es una condición de la *rule of law*. La satisfacción y legitimidad ciudadana en una democracia de calidad tienen que ver con el grado de *responsiveness* o bien “reciprocidad”, es decir de la capacidad de respuesta a las demandas de los ciudadanos por parte de los gobernantes. La *responsiveness* por lo tanto no es posible sin un cierto grado de *accountability*. El goce efectivo de los derechos y libertades son dos dimensiones sustantivas y se refieren a la plena realización de las diversas libertades políticas (derecho al voto, a ser elegido, etc.) civiles (auto-defensa, propiedad privada, libertad de circulación) y sociales (derecho a la salud, derecho a asistencia y providencia social, etc.).

Teniendo en cuenta los elementos mencionados anteriormente, una democracia de calidad “perfecta” supone —hipotéticamente— una plena realización del *rule of law*, de la *accountability*, de la *responsiveness*, de la libertad y de la igualdad. La ausencia de estas dimensiones supone, por el contrario, una democracia sin calidad. En la realidad es esperable que los casos se ubiquen en algún punto intermedio, en el cual se realizan sólo algunas de las dimensiones. Así, por ejemplo, se puede distinguir más de un modelo de democracia: una *democracia efectiva* en la que sólo se realiza la *rule of law*; una *democracia responsable* en la que se realizan simultáneamente la *rule of law* y la *accountability*; una *democracia legítima* en la que se realizan simultáneamente la *rule of law*, la *accountability* y la *responsiveness*; una *democracia liberal* en la que se realizan simultáneamente la *rule of law*, la *accountability* y la libertad y, por último, una *democracia igualitaria* en la que se rea-

lizan simultáneamente la *rule of law*, la *accountability* y la igualdad.

En las conclusiones (capítulo octavo), el autor se pregunta por las posibilidades de “construcción” de la calidad de una democracia. Al parecer, la construcción de la calidad de una democracia no

está garantizada de antemano, sino que va a depender de la adopción de un determinado diseño institucional, así como de factores internacionales. También, y quizá más importante, va a depender de los procesos específicos de instauración y consolidación de la democracia.