Democracias y democratizaciones

267

Leonardo Morlino

CIS
Centro de Investigaciones Sociológicas

Democracias y democratizaciones

267

Leonardo Morlino

CIS
Centro de Investigaciones Sociológicas

COLECCIÓN «MONOGRAFÍAS», NÚM. 267

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier procedimiento (ya sea gráfico, electrónico, óptico, químico, mecánico, fotocopia, etc.) y el almacenamiento o transmisión de sus contenidos en soportes magnéticos, sonoros, visuales o de cualquier otro tipo sin permiso expreso del editor.

Título original: *Democrazie e democratizzazioni*
© 2003 by Società editrice Il Mulino, Bologna
Traducción de: César Cansino e Israel Covarrubias, publicada por el Centro de Estudios de Política Comparada, México DF, 2005
Revisión de la traducción: Miguel Ángel Ruiz de Azúa

Primera edición, junio de 2009

© CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLÓGICAS
Montalbán, 8. 28014 Madrid
www.cis.es

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY

Impreso y hecho en España
Printed and made in Spain

NIPO: 004-09-005-8
ISBN: 978-84-7476-474-1
Depósito legal: M. 19.330-2009

Fotocomposición e impresión: EFCA, S. A.
Parque Industrial «Las Monjas»
28850 Torrejón de Ardoz (Madrid)





El papel utilizado para la impresión de este libro
es 100% reciclado y totalmente libre de cloro

ÍNDICE

PREFACIO VII

INTRODUCCIÓN IX

1. DEMOCRACIA, DEMOCRACIAS, CUASI-DEMOCRACIAS . 1

I. CAMBIO Y DEMOCRACIA 1
II. DEFINICIONES DE DEMOCRACIA 2
III. MODELOS DE DEMOCRACIA 14
IV. REGÍMENES E HÍBRIDOS INSTITUCIONALES 24

2. LAS ALTERNATIVAS NO DEMOCRÁTICAS 28

I. LAS DIMENSIONES RELEVANTES 28
II. AUTORITARISMOS 35

II.1. Regímenes personales y regímenes militares 37
II.2. ¿Por qué intervienen los militares? 40
II.3. Regímenes cívico-militares 44
II.4. Regímenes de movilización 49

III. TOTALITARISMOS 56
IV. REGÍMENES TRADICIONALES 58
V. UNA CONCLUSIÓN PARCIAL 58

3. DE LA DEMOCRACIA AL AUTORITARISMO 60

I. ¿QUÉ TRANSICIONES? 60
II. CRISIS Y FRACASO DEMOCRÁTICO: LAS DEFINICIONES 61
III. CRISIS Y FRACASO DEMOCRÁTICO: LA DINÁMICA 62
IV. TRANSICIÓN E INSTAURACIÓN AUTORITARIA 66
V. DE LA INSTAURACIÓN A LA CONSOLIDACIÓN 71
VI. PERSISTENCIA Y CRISIS AUTORITARIA 79

4. DEL AUTORITARISMO A LA DEMOCRACIA 88

I. LA PRIMERA INSTAURACIÓN 88
II. LA TRANSICIÓN 94
III. LA INSTAURACIÓN DEMOCRÁTICA: DIMENSIONES DE VARIACIÓN 96

IV. LA INSTAURACIÓN DEMOCRÁTICA: FACTORES EXPLICATIVOS . 104
V. ¿EXISTE UNA TEORÍA DE LA TRANSICIÓN O DE LA INSTAURACIÓN? 110

5. ENTRE CONSOLIDACIÓN Y CRISIS 116

I. DEFINICIÓN 116
II. LA LEGITIMACIÓN 118
III. LAS ANCLAS DE LA CONSOLIDACIÓN 123
IV. EL ANÁLISIS EMPÍRICO: EUROPA DEL SUR 130
V. DESANCLAJE Y CRISIS 142
VI. ¿ES "EXPORTABLE" LA TEORÍA DEL ANCLAJE? 148
VII. CONCLUSIONES 156

6. EN BUSCA DE EXPLICACIONES 158

I. LOS INTERROGANTES 158
II. ¿CÓMO EXPLICAR LA PRIMERA DEMOCRATIZACIÓN? 159
III. ¿CÓMO EXPLICAR LA DIFUSIÓN DE LA DEMOCRACIA? 166
IV. ¿CUÁLES SON LAS CONDICIONES ESENCIALES DE LA DEMOCRACIA CONTEMPORÁNEA? 172

7. ¿DEMOCRACIAS SIN CALIDAD? 184

I. EL PUNTO DE PARTIDA 184
II. ¿QUÉ ES UNA BUENA DEMOCRACIA? 186
III. LAS DIMENSIONES PROCEDIMENTALES 190
IV. LA ATENCIÓN AL RESULTADO: SATISFACCIÓN Y LEGITIMIDAD . 197
V. LAS DOS DIMENSIONES BÁSICAS 202
VI. LOS MODELOS DE BUENA DEMOCRACIA Y SUS CONTRARIOS . 206

CONCLUSIONES. CONSTRUIR LA CALIDAD 211

I. ¿CUÁLES SON LOS PROBLEMAS? 211
II. ¿CÓMO SE PUEDEN SUPERAR LAS TRADICIONES AUTORITARIAS? 212
III. ¿EXISTE UN DISEÑO CONSTITUCIONAL ADECUADO PARA UNA BUENA DEMOCRACIA? 222
IV. ¿LAS ANCLAS SON ESENCIALES PARA UNA BUENA DEMOCRACIA? 229
V. ¿EL FACTOR INTERNACIONAL ES UN OBSTÁCULO PARA LA BUENA DEMOCRACIA? 232
VI. UNA INVESTIGACIÓN A CONTINUAR 235

BIBLIOGRAFÍA 237

PREFACIO

Como sugiere el título, este volumen contiene un análisis de los procesos de democratización que han tenido lugar en estos años en distintas áreas del mundo. El objetivo no es el de discutir más o menos críticamente toda la extensa literatura publicada sobre el tema, ni mucho menos realizar una precisa investigación empírica de algunos casos en distintas áreas o dentro de una misma área. Pretendo, en cambio, *presentar* de forma simple *las principales reflexiones teóricas que investigaciones que he dirigido o en las que he participado me han llevado a desarrollar sobre la democratización, confrontándome cuando es necesario con la literatura que existe sobre la materia.*

Con todos los límites y problemas que derivan de ello, en los capítulos que siguen se privilegia el punto de vista político-institucional, de manera amplia y consciente. No creo tener que justificar esa opción: a cada uno... su oficio. Creo que el problema al que tendrá que dar respuesta el lector es si ese punto de vista es significativo para comprender los cambios objeto de análisis. Por supuesto que mi convicción positiva no quita que yo pueda estar —y obstinarme en seguir estando— equivocado.

El material empírico sobre el que se reflexiona en los distintos capítulos se refiere al siglo que ha terminado hace unos años, sobre el que habrá que seguir ampliando y profundizando la investigación. Las áreas de referencia son sobre todo los países del Sur de Europa (Portugal, España, Italia y Grecia), los del Cono Sur de América Latina (Chile, Argentina, Brasil y Uruguay) y los principales países del Este de Europa, excluyendo a Rusia, Ucrania, Bielorrusia y las otras repúblicas independientes de la antigua URSS y de la exYugoslavia. Debido a los objetivos predominantemente teóricos del volumen, los casos concretos se tratarán como ejemplos, no de manera exhaustiva ni sistemática. En otros trabajos (por ejemplo, en Morlino, 1998; 2001a; 2001b) ya se ha hecho eso y remito a ellos para un análisis más satisfactorio desde el punto de vista empírico.

Este trabajo se dirige sobre todo a los estudiantes de los cursos de política comparada y de teoría política. Aunque espero suscitar algún

interés entre los colegas especialistas del sector o de sectores afines, he dado preferencia al objetivo de divulgación. Después de haber dictado durante muchos años cursos sobre distintos aspectos de la democratización, y después de haber obligado a los alumnos a estudiar con apuntes o fascículos, publicar este volumen se ha convertido para mí en una especie de obligación moral.

En el transcurso del tiempo he contraído numerosas deudas hacia colegas y amigos. Robert Dahl, Juan J. Linz, Giovanni Sartori son los inspiradores de muchas páginas, pero Nikiforos Diamandouros, Richard Gunther, Sydney Tarrow y los otros colegas del *Committee on Southern Europe* del *Social Science Research Council* (Nueva York, EE UU), han sido durante los años de trabajo en común una fuente continua y beneficiosa de estímulo intelectual sobre distintos temas de la democratización, pero sobre todo sobre la consolidación democrática. Michel Dobry, Metin Heder, Stein Larsen, Ian Zielonka, junto a Richard Katz y Peter Mair, han sido los coordinadores y directores de investigaciones que me han llevado, después, a reflexionar y a escribir sobre otros temas que ocupan estas páginas. Donatella della Porta ha dirigido conmigo la investigación sobre "Calidad de la democracia en Italia", que ha desembocado en un informe para la Fundación IDEA; con Catherine Hite hemos trabajado juntos en un ensayo sobre la influencia de las herencias del periodo autoritario para la calidad de la democracia en el Sur de Europa y en América Latina. Los dos trabajos comunes han sido el punto de partida esencial para la redacción del capítulo 7. A Donatella y a Katie va mi agradecimiento por el trabajo que hemos desarrollado juntos y por haberme permitido utilizarlo en parte. A todos los colegas mi gratitud por las enseñanzas y las experiencias de investigación que hemos hecho juntos, pero por supuesto no la responsabilidad de todos los posibles errores de este trabajo, así como de algún exceso de abstracción.

LEONARDO MORLINO

INTRODUCCIÓN

Si miramos hacia atrás al siglo que acaba de concluir, nos damos cuenta enseguida de cómo la democratización ha sido el conjunto de los acontecimientos políticos de mayor relevancia en las últimas décadas. Con toda probabilidad quedará como un macrofenómeno muy relevante, desde el punto de vista de los individuos y general, en todas las áreas del mundo incluso en el futuro. El tema, pues, merece algo más que un análisis rápido o interesado. De modo que merece la pena que dediquemos algún esfuerzo de análisis y comprensión que supere la obvia constatación del éxito de las "formas democráticas" y de la aparente derrota de los autoritarismos.

Para concretar rápidamente de qué se trata: la democratización comprende tanto la transición de regímenes no democráticos, sobre todo autoritarios, a distintos regímenes democráticos, como los sucesivos eventuales procesos de instauración, consolidación, crisis y también de crecimiento de la calidad democrática. Por lo tanto, un análisis de las democratizaciones debe partir de la definición de los regímenes objeto de análisis, para pasar al estudio de los procesos de cambio, incluidas las inversiones de tendencias, hasta precisar lo que significa hoy "profundización democrática" en términos de mayor calidad de la democracia, incluso más allá de las fronteras estatales.

Algún primer dato empírico puede ayudar a enmarcar de entrada el macro-fenómeno que queremos analizar aquí. A comienzos del siglo XXI los países formalmente independientes en el mundo son casi 200, más exactamente 192, con 52 territorios conectados. De éstos, casi 80 países se podían considerar democráticos en 1997 (cfr. Karatnycky, 1998: 4-5), 88 en 1998 (cfr. Karatnycky, Motil y Graybow, 1999b: 112), pero sólo 85 en 1999 (cfr. Karatnycky, Motil y Graybow, 2000: 192-193) y en 2000 (cfr. Piano y Puddington, 2001: 90-91) y 86 países en 2001 (cfr. Karatnycky, Motil y Graybow, 2002: 108-109). La gran mayoría de esos países se concentra en Europa, en las Américas y en Oceanía, que han sido tradicionalmente o se han convertido en continentes en gran medida democráticos, pero no en

Asia, donde hay unas 14 democracias de los más de 100 países independientes [1].

En cambio, en la primera década del siglo XX, los regímenes políticos que entonces se podían definir como democráticos en sentido amplio, es decir con sufragio "universal" masculino [2], pertenecían todos a la Europa Occidental o a los nuevos países de colonización anglosajona. Entre ellos se pueden incluir países como Australia, Bélgica, Finlandia, Francia, Noruega, Nueva Zelanda, los Estados Unidos de América, Suecia, Suiza (cfr. Rokkan, 1970 y Caramani, 2000: 53). En los años veinte, las democracias eran alrededor de veinte. El número no cambia casi en los siguientes veinte años, a pesar de que países importantes como Alemania pasaron a un nuevo *genus*, el totalitario, y el fascismo se convirtió en un régimen que tuvo numerosos imitadores incluso fuera de Europa (cfr. cap. 2). El final de la Segunda Guerra Mundial y la descolonización en los años siguientes llevó casi a duplicar el número de las democracias (de 20 países democráticos en 1940, a 36-40 en la década de 1960). Tras algún año de posterior parón, en los últimos veinte años del siglo XX se llega poco a poco a superar la siguiente duplicación.

Por lo tanto se produce un crecimiento numérico que sólo muy recientemente ha experimentado una aceleración. Sin embargo, en esta perspectiva simplemente temporal, hay dos elementos que marcan respectivamente el comienzo y el fin del siglo.

El primero es precisamente la "invención" de la moderna liberal-democracia de masas, que ya se había empezado a entrever en el siglo XIX, junto a la "invención" de todos los principales tipos de régimen político que se contemplarán a lo largo del siglo XX (sobre todo totalitarios y autoritarios). La explicación está en el "simple" hecho de que la política adquiere definitivamente en el siglo XX una dimensión que le era desconocida en toda la historia anterior: la dimensión horizontal de la participación de masas. Esa dimensión, que se había anti-

[1] Corea del Sur, Filipinas, Japón, India, Mongolia, Tailandia y Taiwán son los países democráticos en Asia; Benín, Botswana, Cabo Verde, Malí, Namibia y Sudáfrica son las democracias africanas. Lo que lleva a identificar un área de democracia en el Extremo Oriente asiático y otra en la parte meridional de África, en continentes que permanecen en grandísima medida gobernados por autoritarismos de distinto tipo.

[2] Véase el siguiente capítulo para una definición correcta de democracia. A principios del siglo XX el sufragio universal masculino y femenino sólo existía en países de nueva creación como Nueva Zelanda (1893) y Australia (1902), a los que se uniría unos años más tarde Finlandia (1907).

cipado en algunos países, durante breves momentos o durante algunas décadas en el siglo XIX, se volvió constante en esos años en distintos países, desde comienzos a finales del siglo XX.

Las consecuencias fueron tan profundas e importantes que aquí sólo podemos esbozarlas: cambia todo lo que se refiere a las relaciones entre instituciones de gobierno y sociedad, pero por eso mismo también cambian las instituciones, sus articulaciones y su funcionamiento. Por poner unos ejemplos rápidos, los modos y las formas de garantía de los derechos civiles, políticos y sociales, los tipos de partidos y grupos de interés, elecciones y gobierno, actividad efectiva de los parlamentos y comunicación, funcionamiento concreto de los ministerios y de la actividad burocrática y, en general, los mismos contenidos de las políticas: todo cambia radicalmente y se replantea en términos distintos gracias a la aparición de la dimensión de masas de la política. La invención de las democracias actuales fue, ante todo, el efecto de añadir aquella dimensión a los regímenes competitivos y oligárquicos dominantes en el siglo XIX[3]. Aunque de este tema no nos ocuparemos directamente en este libro, aparecerá implícitamente, pero con claridad, en el transcurso del análisis sobre los cambios de régimen.

El segundo elemento es que hasta los últimos veinte o treinta años del siglo XX la estabilidad numérica es sólo aparente: tras los números se esconden cambios de régimen de la democracia al autoritarismo y viceversa en numerosos países, aunque al final los totales varíen poco. Determinadas áreas en especial, como América Latina y el África post-colonial, atraviesan repetidos periodos de gran inestabilidad política. Sólo en los últimos veinte años del siglo XX el fenómeno de la democratización parece retroceder cada vez menos hacia anteriores —o desembocar en nuevas— experiencias no democráticas. En resumen, se produce un fenómeno amplio, efectivo de democratización que afecta a todas las áreas del mundo. Todo ello es posible concretamente porque entre la mitad del siglo y los años setenta y ochenta se "cierran", o sea fracasan definitivamente, tres de las principales alternativas a la democracia que habían surgido en el transcurso de las décadas anteriores: el totalitarismo de derecha, derrotado en la Segunda Guerra Mundial; los regímenes autoritarios, militares, o de otro tipo, liquidados tras las transformaciones económicas y sociales sobrevenidas, o bien por los enormes costes sociales provocados en los países en los que actuaron; y por último, después de la caída del muro de

[3] Para una definición de ese tipo de régimen, cfr. capítulo 2.

Berlín, el totalitarismo de izquierda, que se agotó por los enormes costes económicos y sociales que infligió a los ciudadanos sobre los que gobernaba.

Eso no quita que en ciertas áreas, como el Oriente Medio o el África septentrional y central, o sea las áreas en que la religión musulmana está particularmente presente, esté muy arraigada una alternativa autoritaria con una fuerte presencia religiosa a nivel de ideología y de gobierno y parezca conservar una cierta estabilidad; ni que en otras áreas de Asia se esté persiguiendo otra alternativa que trata de conjugar el no reconocimiento sustancial o total de los derechos civiles, sociales y políticos con el crecimiento económico y la estabilidad política. El capítulo sobre los autoritarismos tratará de estas alternativas (cfr. capítulo 2).

Por tanto, en los términos que acabamos de esbozar, un análisis exhaustivo de los procesos de democratización puede tomar en consideración una gran cantidad de casos en distintas áreas del mundo, abarcar un periodo de al menos un siglo, y aclarar una multiplicidad de dimensiones teóricamente bien distinguibles. Admitiendo que tal análisis sea posible, se colocaría de todos modos a un nivel de generalidad tan alto que resulta poco significativo y quizás escasamente interesante. Desde esta perspectiva parece bastante más pertinente tomar algunas opciones que delimiten y precisen los procesos estudiados. Ante todo, respecto al ámbito espacial de referencia, propongo privilegiar las tres áreas, Europa Meridional, Europa Oriental y América Latina, que agrupan el mayor número de casos de democratización, además de presentar peculiaridades sin duda dignas de especial atención. Además, el arco temporal a considerar sólo puede ser la segunda postguerra, porque el fenómeno de la democratización se presenta de manera más fuerte precisamente en esas áreas. Por último, las dimensiones que analíticamente parecen más significativas y peculiares de los fenómenos estudiados se refieren sobre todo a las relaciones entre instituciones políticas, las reglas existentes o en trance de cambiar, y diversos sectores de la sociedad, que se definirá como "civil" en la medida en que se quiera subrayar la existencia en ella de un cierto grado, aunque limitado, de respeto a la ley en y entre grupos sociales que conviven en el mismo territorio. Empezamos, pues, con las definiciones.

1. DEMOCRACIA, DEMOCRACIAS, CUASI-DEMOCRACIAS

I. CAMBIO Y DEMOCRACIA

Las preguntas centrales de este trabajo se refieren, ante todo, a cinco transiciones distintas: 1) de la democracia a diversos tipos de autoritarismo; 2) de regímenes no democráticos a regímenes democráticos; 3) de un tipo de democracia a otro; 4) de una democracia real de baja calidad a una democracia de mayor calidad; 5) de un tipo de democracia nacional a uno supranacional.

La cuarta transición es en parte inédita, y para la mayoría de los países se plantea en una perspectiva en gran parte futura. La quinta transición es totalmente inédita, se refiere concretamente a un área del mundo, la Europa occidental y oriental, y al fenómeno de la construcción europea. Aparte de la primera, éstas son las transiciones que han dado lugar, y siguen haciéndolo, a los procesos de democratización en distintas áreas del mundo. En este trabajo nos ocuparemos de las cuatro primeras, dejando a un lado la última sobre la que, por otra parte, ya se han publicado contribuciones importantes [1].

Las dos primeras transiciones presuponen la definición de régimen democrático, pero también la de regímenes no democráticos, que se propondrán respectivamente en el próximo apartado y en el siguiente capítulo. La tercera exige que, ante todo, se identifiquen los tipos y modelos principales de democracia para poder evaluar sus cambios profundos. Para la cuarta hay que precisar cuál pueda ser una democracia ideal, sin perder de vista los términos empíricos de la cuestión sin los que el problema de la calidad democrática corre el riesgo de abordarse en términos de fantasías utópicas.

Para empezar a analizar la democratización, hay por tanto que afrontar de entrada tres problemas: 1) definir de modo detallado una democracia; y, después, por una parte, 2) definir los diversos modelos de democracia, de modo que se vea con una cierta precisión el paso de

[1] Por ejemplo, la de Schmitter (2000), y el capítulo 7.

una democracia a otra o el cambio dentro de un régimen democrático[2] en sus aspectos más importantes; y, por la otra, 3) dar algunas indicaciones referentes a la situación, cada vez más frecuente, en la que un cierto sistema político-institucional en curso de transformación no es todavía completamente democrático, pero tampoco completamente no democrático.

II. DEFINICIONES DE DEMOCRACIA

Durante décadas se ha discutido sobre el significado de democracia. Cuajado de referencias ideales y reales, el término "democracia", etimológicamente, el "poder del pueblo", se ha adoptado por casi todos los políticos y los ideólogos, llegando a ser bastante corriente en política. Lo que ha hecho, en efecto, que a la democracia real se le hayan atribuido referentes empíricos y significados muy diversos: se han definido como democracias tanto la Polonia de los años cincuenta como la Inglaterra del mismo periodo.

Y ha sido precisamente en las últimas décadas cuando se disolvió esa ambigüedad de fondo. Ya no está en discusión el hecho de que se defina como "democracia" la *democracia liberal de masas* que se ha desarrollado y afirmado en la experiencia occidental. En este sentido, retomando a Dahl (1970), "son democracias todos los regímenes que se distinguen por la garantía real de la más amplia participación política de la población adulta masculina y femenina y por la posibilidad de disenso y oposición". En un plano general, esta definición es más simple y esencial que la de Sartori, que se puede colocar al lado para en-

[2] Ya se ha hecho en la introducción, y también en éste y los próximos capítulos se recurrirá al término "régimen", autoritario o democrático o de otro tipo. Con ese término, por otra parte bastante corriente en la literatura, se entiende el conjunto de instituciones y reglas que caracterizan a un concreto sistema político. Por ejemplo, la definición propuesta por Fishman (1990: 428) es: "la organización formal e informal del centro del poder político y de sus relaciones con la sociedad en sentido amplio". Así pues, no forman parte del régimen en sentido estricto todos los aparatos burocráticos, tales como la administración, la magistratura, la policía, el ejército y todas las otras estructuras existentes en los países democráticos modernos. Esos aparatos burocráticos constituyen el "Estado" que puede coexistir con distintos regímenes, aunque obviamente las relaciones entre régimen y Estado son distintas según los diferentes tipos de régimen. Sobre este tema, véase más adelante en este mismo capítulo y en los capítulos siguientes.

tenderla mejor. Para Sartori (1957: 105), democracia es, más bien, "un sistema ético-político en el que la influencia de la mayoría se confía al poder de minorías en competición que la aseguran", precisamente a través del mecanismo electoral. O, mejor dicho, en una formulación posterior y más articulada: es democrático "el mecanismo que genera una poliarquía abierta cuya competición en el mercado electoral atribuye poder al pueblo, y específicamente impone la *responsiveness*[3] de los elegidos con respecto a sus electores (Sartori, 1993: 108). En esta definición más compleja no sólo hay participación y disenso, ya considerados por Dahl, sino que también se pone el acento sobre valores liberales y democráticos, como competición y pluralismo propios de los ordenamientos poliárquicos[4], y se refiere a los mecanismos electorales, como también a la relación entre elegidos y electores que prevé la *responsiveness* de los primeros como efecto colateral de la competición.

Las dos definiciones presentan una diferencia sustancial tras la cual existe, ante todo, una diferente perspectiva de investigación. Dahl quiere llegar a una definición completamente empírica, y ese es un paso indispensable para él y para cualquiera que quiera realizar investigación empírica en ese terreno. Sartori toma nota, valorándola, de la conexión entre elementos empíricos y elementos normativos y considera inevitable mantener ese vínculo en una perspectiva de teoría política.

Sin quitarle la legitimidad ni la importancia a esta segunda definición más compleja, la primera definición resulta más directa y simple, y tiene la ventaja de contener una descripción empírica más apropiada de los regímenes democráticos, por lo que es preferible cuando se siga una dirección de investigación empírica. Sobre todo porque, mientras la participación y el disenso conjuntamente son caracteres centrales e imprescindibles de las democracias liberales de masas, la competición y la *responsiveness* son caracteres centrales de una definición normativa, relativamente bastante menos importantes para una definición empírica. Quizás tenga razón Sartori cuando sostiene indirectamente que son indispensables un cierto grado mínimo de competición y de *responsiveness* para que se dé una democracia real. Es verdad que esos

[3] En el original italiano, "responsività", o capacidad de respuesta. Con este término (en inglés *responsiveness*) Sartori y otros autores entienden la capacidad de los gobernantes de responder a las demandas de los gobernados. Véase también más adelante y el capítulo 7.

[4] Sobre este término, cfr. capítulo 4, apartado I.

dos elementos son centrales para valorar la distancia de un régimen real a una democracia ideal, pero son marginales para calificar a un país como una democracia real, para lo que en cambio es más oportuno contemplar la participación y el disenso. En otras palabras, si la competición y la *responsiveness* son casi inexistentes, pero sí están garantizados concretamente los derechos y las libertades y, por tanto, se dan la participación y la posibilidad real de disenso, ¿acaso no estamos en un régimen democrático? Pensando en países que se suelen considerar democráticos, como Italia o Suecia, caracterizado el primero por una escasa *responsiveness* —se mida como se mida esta difícil noción— y el segundo por una hegemonía socialdemócrata de muchas décadas, es difícil considerar a esas características como centrales en un régimen democrático real.

Siempre dentro del ámbito de una definición empírica, Schmitter y Kart (1993: 40) añaden otro aspecto, a su juicio muy importante. En su definición [5] se refieren a la cooperación, junto a la competición, para poner en evidencia la importancia de una adhesión colectiva a valores, reglas e instituciones, dentro de las cuales no sólo se compite, sino que también se colabora. Sin negar la importancia de este aspecto, hay que subrayar que parece ser, de nuevo, un elemento central para un mejor funcionamiento de la democracia y, por consiguiente, también para una democracia ideal, pero marginal desde una perspectiva más estrictamente empírica. Por otro lado, la referencia a la cooperación puede llevar también a subrayar indirectamente las bases iniciales, genéticas, de una democracia y en este sentido no debe ignorarse.

Para concretar más esta primera definición empírica, hay que preguntarse cuáles son las normas y las instituciones que distinguen a un régimen democrático. Se pueden señalar al menos los siguientes aspectos: el conjunto de reglas formales o procedimientos que disciplinan el voto por sufragio universal; las elecciones libres, limpias, competitivas, periódicas; una estructura de toma de decisiones y de control que es elegida según las normas ya mencionadas, que normalmente suele corresponder a una asamblea parlamentaria; un primer ministro y un gobierno responsables ante el parlamento o surgidos de

[5] Según Schmitter y Kart: "una moderna democracia política es un sistema de gobierno en el que los gobernantes son considerados responsables por sus acciones en la esfera pública por parte de los ciudadanos, que actúan indirectamente mediante la competición y la cooperación de sus representantes elegidos" (1993: 40).

una elección directa por parte del cuerpo electoral; un conjunto de estructuras de intermediación representadas por los partidos y por las organizaciones de intereses. Aquí se dejan a un lado todas las estructuras burocráticas —administración, magistratura, ejército, policía y otros órganos— que, aunque no caracterizan al régimen democrático con las estructuras democráticas en sentido estricto, interactúan con él continuamente. Esas instituciones y normas presuponen, aunque en diferente medida, la garantía real de los derechos políticos y las libertades, y por lo tanto también la existencia de otras normas y de un aparato burocrático que garantice esos derechos.

Según Schmitter y Kart (1993: 45-46), es importante también que aquellas instituciones y —cabe añadir— esos derechos no estén sujetos a, o condicionados por, "personal no elegido" o por representantes de otros regímenes exteriores. En la primera hipótesis, el ejemplo es el de los militares que pretenden influir en los procesos de decisión democráticos o, en cualquier caso, en el funcionamiento general de la democracia; en la segunda hipótesis, el condicionamiento podría provenir de una potencia extranjera que redujera la independencia y la soberanía de la democracia considerada. En el primer caso nos encontraríamos fuera del *genus* democrático, en un sistema institucional no democrático o ambiguamente democrático (volveremos sobre el tema más adelante, en el apartado III); en el segundo se podría tener una democracia interna en el país, pero ni independencia ni soberanía (como está sucediendo en el caso de la Unión Europea, donde se renuncia conscientemente a ellas por otros objetivos importantes). Se trata, pues, de dos condicionamientos que pueden tener resultados opuestos, y el segundo no va necesariamente en dirección antidemocrática.

Esta primera definición de régimen democrático nos lleva directamente a las otras definiciones que la flanquean. Si se analizan reglas e instituciones formales, ¿se puede proponer entonces una definición formal, o mejor, "procedimental" de democracia? Si la cooperación es importante, entonces, ¿es también necesaria una definición que ilumine la génesis de ese régimen? Y, además, en relación a los problemas de constatación empírica, ¿cuál es la mejor definición mínima empírica de un régimen democrático? Por último, si se ha querido mantener separadas la dimensión empírica y la dimensión normativa, entonces hay que definir también una democracia en el plano ideal o normativo.

A propósito del conjunto de reglas formalizadas o de procedimiento que caracterizan a las democracias reales se ha hablado de "democracia formal", de "universales procedimentales", y también

de *democracia procedimental*. Numerosos estudiosos, empíricos o no, han puesto el acento sobre la importancia sustancial de estas "formas". La misma definición de Schumpeter (1964: 257), a la que recurren numerosos autores, es ante todo procedimental: "el método democrático es el instrumento institucional para llegar a decisiones políticas, en base al cual los individuos obtienen el poder de decidir mediante una competición que tiene por objeto el voto popular". Por otro lado, Kelsen (1981: 190) precisa:

> […] como método o procedimiento, la democracia es una forma. En efecto, el procedimiento a través del cual se busca y se realiza en la práctica un ordenamiento social se considera formal para distinguirlo del contenido del ordenamiento que es un elemento material o sustancial. [Además], si la democracia es sobre todo una forma, de Estado o de gobierno, se debe tener presente que el antagonismo entre forma y sustancia o entre forma y contenido es sólo *relativo* y que una misma cosa puede parecer forma desde un punto de vista y contenido o sustancia desde otro […] Por eso no hay medio más apto para impedir el movimiento hacia la democracia [...] que el de desacreditar la definición de la democracia como procedimiento usando el argumento de que es formalista.

Se trata por tanto de "formas" que permiten y garantizan la posibilidad de que se tomen ciertas "sustancias" o ciertas decisiones siguiendo las modalidades previstas por esas mismas "formas".

Subrayar el aspecto "procedimental" de un régimen democrático lleva a otra consideración. No es correcto suponer que cualquier decisión, cualquier "contenido" decisional, puede adoptarse a través de esas reglas formalizadas. Ante todo, aquellos procedimientos excluyen las decisiones "que de algún modo contribuirían a convertir en vanas a una o varias reglas del juego" (Bobbio, 1983: 316; y también 1984). No se sería justo si se sostiene que en un régimen democrático existe una real institucionalización de la "incertidumbre" en cuanto a la sustancia de las decisiones que se pueden adoptar. Cuando se acentúa excesivamente el aspecto procedimental o se habla de "incertidumbre absoluta" —entendiendo con esta expresión que dentro de los procedimientos democráticos definidos y válidos se pueda tomar cualquier decisión, incluso la de, por ejemplo, abolir el mercado y la propiedad privada—, se cambia el plano del análisis, se va hacia la dimensión normativa más que adherirse a la empírica. Sobre el plano histórico-empírico, en efecto, la democracia liberal de masas se fundó sobre el mantenimiento de algunas condiciones socioeconómicas,

vinculadas principalmente a la propiedad privada, que nunca han sido desmentidas o alteradas y cuya modificabilidad —en abstracto, en algunas situaciones, no imposible— estaría por demostrar en el futuro, si se dieran las condiciones propicias.

Por lo tanto, se puede sostener correctamente que: a) el régimen democrático es el que permite la mayor incertidumbre en relación al contenido concreto de las decisiones que los órganos elegidos o electoralmente responsables pueden asumir; tal incertidumbre siempre es *relativa* y no puede superar determinados límites definidos por la salvaguardia de la propiedad privada; b) estos límites se establecen, además, por el hecho de que en la base del sistema democrático existe un acuerdo-compromiso que reconoce las reglas, aceptadas colectivamente, de resolución pacífica de los conflictos entre las partes sociales, políticamente representadas y relevantes; c) los límites se superan no sólo cuando se trata de adoptar decisiones que contravienen a aquellas reglas —como sugiere Bobbio— sino también cuando se toman decisiones que afectan a intereses percibidos como vitales por los actores sociales relevantes para el acuerdo-compromiso político (por ejemplo, en una democracia liberal industrializada, por los empresarios o por grupos obreros organizados en sindicatos).

Estas consideraciones llevan directamente a una *definición genética* de la democracia como aquel conjunto de normas y procedimientos que resultan de un acuerdo-compromiso para la resolución pacífica de los conflictos entre los actores sociales, políticamente relevantes, y los otros actores institucionales presentes en la arena política. Tal definición se distingue de las que anteriormente he indicado tanto por poner en evidencia el aspecto genético —cómo nace y se forma un régimen democrático— como porque se refiere indirectamente a determinadas condiciones socioeconómicas fundamentales. Permite, además, comprender mejor un aspecto de fondo de cualquier régimen democrático, frecuentemente olvidado o infravalorado: la democracia es un régimen que se caracteriza concretamente por reglas e instituciones que ajustan o bien equilibran aspectos diferentes.

Como pone en evidencia precisamente la definición procedimental, la democracia necesita de la existencia de algún acuerdo de fondo sobre las reglas y, al mismo tiempo, debe aceptar el disenso y el conflicto sobre los contenidos. Debe admitir la incertidumbre de los resultados de las decisiones, pero necesita tener la certidumbre de las reglas, de tal modo que esa misma incertidumbre sea relativa y limitada; no puede, por ejemplo, eliminar el derecho a la propiedad privada.

Debe aplicar la regla de la mayoría, como regla decisional principal para los fines del funcionamiento concreto de sus órganos de toma de decisiones, pero debe proteger los derechos de las minorías y, por consiguiente, en algunos casos, necesita recurrir a mayorías más amplias o incluso a la unanimidad. Se debe caracterizar por la más amplia representación de los intereses y las identidades en las sedes de toma de decisiones adecuadas, como el parlamento o las asambleas regionales o locales, pero, al mismo tiempo, no puede renunciar a un cierto grado de eficacia decisional y funcionalidad, que son mucho más difíciles de lograr, si no imposibles, cuando se requiere una presencia representativa de todos los componentes en sociedades fragmentadas y complejas. Finalmente, en el colmo de la paradoja, una democracia puede soportar tanto más conflicto cuanto más fuerte es el consenso de fondo sobre ella; sus instituciones de gobierno pueden recurrir con mayor frecuencia al principio de mayoría cuanto menos consistentes y más integradas sean las minorías; tanto mayor puede ser la eficacia de las decisiones cuanto menor sea la complejidad de las articulaciones políticas.

Después de las definiciones procedimental y la genética, volviendo a las interrogantes planteadas por la primera definición, con la vista puesta en el análisis empírico de las transiciones e instauraciones democráticas, es importante ofrecer una *definición mínima*, es decir, que indique cuáles son los pocos aspectos, más inmediatamente controlables y esenciales a nivel empírico, que permiten establecer un *umbral* por debajo del cual un régimen no puede considerarse democrático. En esta perspectiva, se consideran democráticos todos los regímenes que presentan al menos: a) sufragio universal, masculino y femenino; b) elecciones libres, competitivas, periódicas, limpias; c) más de un partido; d) fuentes de información diferentes y alternativas.

Esta definición, como las anteriores, al final se refiere a la importancia esencial de la garantía real por lo menos de los derechos civiles y políticos, asumiendo que existen aquellos derechos si hay efectivamente sufragio universal, expresión del derecho político por excelencia, es decir, si existe el derecho de voto extendido a todo el *demos* adulto, si por consiguiente hay elecciones libres, limpias y periódicas como expresión de la existencia efectiva también de la libertad de palabra y pensamiento, si hay más de un partido efectivamente en competición, para confirmar la existencia de un real y practicable derecho de asociación, si hay distintas fuentes de información pertenecientes a

distintos propietarios para confirmar la existencia de las libertades antes mencionadas.

Un aspecto importante de tal definición es que si no se dieran o bien si faltase uno solo de estos aspectos, no se estaría ya en un régimen democrático, sino en otro ordenamiento político-institucional, quizás intermedio y caracterizado por la incertidumbre y la ambigüedad, acentuadas de distintos modos. Finalmente, sigue siendo útil subrayar cómo la definición mínima debe concentrarse en las instituciones que caracterizan a la democracia: elecciones, partidos en competición (al menos potencial), pluralismo en la información, conectándose de este modo a las definiciones antes citadas, tales como las de Dahl y Schumpeter, y colocando el nivel de abstracción de esas dos definiciones en el plano más inmediatamente empírico de las instituciones indispensables para un régimen democrático.

La definición mínima implicaría lógicamente que pueda haber también una *definición máxima*. Si se recuerda que "democracia" tiene la característica de ser a la vez un término descriptivo y prescriptivo, la definición máxima debe partir necesariamente de los ideales o los principios, más que de las instituciones concretas, como lo hace la definición mínima. Tal definición, si está bien articulada, sería particularmente útil para el análisis aquí desarrollado que contempla una posterior fase del proceso de democratización en el crecimiento de la calidad democrática (cfr. capítulo 7). En efecto, a partir de tal definición, oportunamente operacionalizada en el terreno empírico, se podría entender tanto la distancia que separa a las democracias reales de la democracia ideal como el grado de democraticidad de los regímenes que han superado el umbral mínimo que acabamos de señalar.

Sin embargo, no existe una definición máxima en sentido propio. En efecto, no es posible ni oportuno fijar el punto o los puntos de llegada de principios e ideales que se encuentran también en continuo devenir. Más modestamente, también para que sirva a los fines anteriormente indicados, se puede dar una definición que indique las posibles direcciones de desarrollo de las democracias contemporáneas, teniendo presentes los principios y los ideales que las informan para la realización relativamente más plena del "poder del pueblo". Citando a Sartori (1987: 71), el problema de la maximización de las democracias reales es, en efecto, precisamente la "optimización", una vez que se hayan fijado los ideales y las direcciones de desarrollo y se pretendan realizar de modo progresivo.

Para llegar a una definición de democracia, quizás mejor calificada como definición *ideal o normativa*, no parecen muy útiles los intentos de distintos autores de ordenar y medir las democracias reales y existentes (cfr. por ejemplo, *Freedom House*, varios años; Bollen, 1990; Gurr *et al.*, 1997; Vanhanen, 1990). De este modo se identifican numerosas democracias plenas o "perfectas", que suelen corresponder a los países de Europa Occidental y del mundo anglosajón, que consiguen la máxima puntuación; no se identifican los problemas de la limitada y escasa democraticidad, ni las direcciones de incremento de la calidad democrática en esos mismos países. Igual de inútiles son las definiciones más distantes de la realidad, que recuperan las convicciones filosóficas de los estudiosos que las proponen, y que no son en modo alguno traducibles empíricamente. La misma solución intermedia que aquí se propone es en gran medida susceptible de ajustes y mejoras, así como de críticas.

Por tanto, si para definir una democracia ideal hay que partir de los principios que la fundan, podría encontrar un amplio acuerdo el postulado según el cual los dos valores que una democracia contemporánea deberá realizar son la libertad y la igualdad[6]. El que eso lleve a la autonomía del individuo, y que la autonomía individual sea al final el aspecto crucial de la democracia, como sostiene Held (1989, esp. cap. 9), no parece pertinente para los fines de la definición de una democracia ideal, que de la manera más simple posible se puede precisar como "el régimen que debe crear las mejores oportunidades institucionales para conseguir la libertad y la igualdad". Sin abrir una discusión sobre qué significan estos dos principios, se puede recordar brevemente que la persecución de la igualdad conlleva la aceptación de todas las inevitables diferencias de la persona y que ya se haya aceptado que, según las enseñanzas de Bobbio (1955), Sartori (1957) y otros, la garantía de las libertades es la premisa indispensable para la consecución de cualquier mayor igualdad.

Desde el punto de vista de la democracia como régimen que se plantea el objetivo de asegurar la libertad y la igualdad, los mayores

[6] Sartori (1987, parr. 6.9) parte en esencia de este presupuesto para después seguir un camino distinto que le lleva a una original definición normativa de la democracia como "poliarquía selectiva" y "poliarquía de mérito". El camino que seguimos en este texto coloca en primer plano la necesaria conexión entre democracias reales (y su definición) y democracias ideales (y su definición). Por lo tanto, el aspecto más relevante es establecer una definición ideal que después pueda continuarse concretamente como desarrollo por la definición empírica.

problemas son los niveles a los que se refiere y los ámbitos que se están considerando. La afirmación de los dos principios debe ser posible a nivel local, comunal o regional, a nivel nacional de todo el país y a nivel supranacional con todas las implicaciones y, sobre todo, los límites que inevitablemente se añaden con ello (cfr. Dahl, 1994), pero debe referirse también a los diversos ámbitos de la vida cotidiana, del trabajo a la escuela y a las actividades asociativas. Por consiguiente, para una correcta definición ideal es imprescindible la perspectiva que parte del individuo y la sociedad, más que de las instituciones de gobierno. Por lo tanto, para asegurar una mayor democracia la primera referencia no puede hacer otra cosa que considerar la afirmación y la expansión de los derechos individuales o de la comunidad. Si es así, el siguiente paso es que la realización de la libertad y la igualdad, aunque se conciban de modo diverso, debe basarse necesariamente sobre un conjunto cada vez más rico y amplio de derechos individuales.

Dahl (1998), Beetham (1999) y otros autores ayudan a esclarecer el paso posterior que llevará al final del recorrido a la precisión y la formulación de los derechos. Esos autores sugieren algunos principios más específicos que son también los medios para crear las mejores oportunidades institucionales para asegurar la libertad y la igualdad. Tales principios comprenden no sólo el reconocimiento de la inclusión política para todos los individuos adultos, la igualdad del voto, la promoción de la participación efectiva de todos los ciudadanos, la promoción de una información clara y correcta para todos, sino también la promoción de la responsabilidad o *accountability* de los gobernantes y de la capacidad de respuesta o *responsiveness* de los mismos a las demandas de los ciudadanos y las comunidades, también a través del control de la agenda política y de los resultados de las decisiones por parte de los propios ciudadanos.

En la búsqueda efectiva de estos principios esenciales para la consecución de la libertad y la igualdad, las democracias contemporáneas no pueden olvidar: la protección del medio ambiente, el derecho a la salud, la asistencia a la vejez y la invalidez, el derecho al trabajo, el apoyo a los parados y la promoción de niveles dignos de vida, el derecho a la educación ampliada y generalizada, y también la promoción de la equidad en las controversias privadas o entre los intereses públicos y privados. No incluir en el análisis de la democracia ideal la protección de los aspectos sustantivos que acabamos de enumerar significa, paradójicamente, ignorar el recorrido que numerosas democracias

ya han realizado para promover la igualdad, e implica también no reconocer cómo hoy la protección y la promoción de esos derechos sociales se han vuelto tan indispensables para la democracia como los principios de inclusión, participación, igualdad en el voto, responsabilidad. En resumen, sería como dar una definición de democracia ideal que en algunos aspectos es más precaria que las reales.

La afirmación y la protección de los valores y los derechos mencionados para que se entiendan concretamente necesitan de un paso posterior: la identificación de los instrumentos institucionales que los realizan mejor. Aquí, nuevamente Dahl (1970 y 1982: 10-11) señala la necesidad de que se den las siguientes ocho garantías institucionales: a) libertad de asociación y organización; b) libertad de pensamiento (y expresión); c) derecho de voto; d) derecho de los líderes políticos a competir por el apoyo (electoral); e) fuentes alternativas de información; f) posibilidad de ser elegidos para los cargos públicos (sufragio pasivo); g) elecciones libres y competitivas; h) existencia de instituciones que hagan depender las políticas gubernamentales del voto y de otras expresiones de preferencia.

Pero a estos instrumentos institucionales se debe añadir la esencial referencia a la legalidad o al *rule of law* a que se refiere O'Donnell (1998), que no sólo implica el respeto a las leyes existentes, sino también la realización de una administración eficiente, la existencia de un poder judicial independiente y un sistema funcional de resolución de los conflictos privados y públicos, la ausencia de corrupción y criminalidad extendida sobre el territorio, y la presencia de un sistema de información plural y amplio.

La centralidad de los derechos postula la posibilidad de que se puedan profundizar y que por consiguiente pueda extenderse su goce concreto. Por ejemplo, una ampliación del derecho de voto, que por otra parte ya se ha llevado a cabo en distintos casos, supone que junto a la preferencia por un candidato o un partido se exprese la preferencia por un gobierno. Así, el ciudadano vería potenciada la expresión de su voluntad política. O bien, una afirmación mucho más profunda del principio de inclusión e incluso del voto implicaría el reconocimiento de la ciudadanía política a los residentes migrantes de otros países.

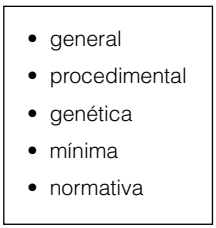
Tal propuesta de definición de democracia ideal es inevitablemente compleja. Parte del individuo y cumple por lo menos tres pasos, de la identificación de los dos principios más generales a una primera precisión de principios, más específicos, intermedios, a la especifica-

ción del conjunto de derechos que surgen del paso anterior. En este sentido, no se puede aceptar una de las definiciones normativas más socorridas, que ve a la democracia solamente como aquel régimen político que postula una "necesaria correspondencia entre los actos de gobierno y los deseos de los que se verán afectados por ellos" (May, 1978: 1), o bien, en una versión parcialmente diferente, como un régimen político caracterizado por la "continua '*responsiveness*' (capacidad de respuesta) del gobierno con las preferencias de sus ciudadanos, considerados políticamente iguales" (Dahl, 1970).

Se trata de definiciones excesivamente simplificadas, que no consideran la mayoría de los problemas planteados por una democracia ideal y son también deficientes en el plano de la misma plausibilidad, más aún que en el terreno empírico. En efecto postulan que los gobernados siempre tienen muy claras sus preferencias y, por consiguiente, siempre presuponen un ciudadano culto, informado y consciente. Pero también esta formulación es útil para recordar y subrayar un tema importante: independientemente de los principios intermedios y los derechos garantizados, para hacer efectiva la promoción de la libertad y la igualdad, de todos modos es necesario el ciudadano activo, dispuesto a interactuar en el interior de distintas colectividades e interesado en informarse y en participar quizás porque está movido por la adhesión a una ética pública que le empuja precisamente a hacerlo.

La figura 1.1 sintetiza las distintas definiciones de democracia, todas ellas necesarias para comprender un *genus* complejo y en expansión.

FIGURA 1.1. *Definiciones de democracia*



III. MODELOS DE DEMOCRACIA

Volviendo a las democracias reales, para los objetivos que perseguimos es superfluo discutir toda la amplia literatura existente sobre las tipologías democráticas. Se puede recordar de pasada la clasificación tradicional que se centra en las instituciones gubernamentales, distinguiendo entre *democracias presidenciales*, con elección directa del jefe de Estado y poderes autónomos de dirección por parte del Ejecutivo que no depende del parlamento (Estados Unidos); *democracias parlamentarias,* en donde por el contrario el jefe del Estado es una figura básicamente representativa y el Ejecutivo depende de la confianza del parlamento (Inglaterra, Alemania o Italia); y *democracias semi-presidencialistas* (cfr. Duverger, 1978) para referirse a países como Francia, Finlandia, Portugal y otros en donde el presidente es elegido directamente por sufragio universal (como el parlamento), pero el gobierno sigue dependiendo de la confianza del parlamento. O bien, otras tipologías en las que se distingue entre *régimen presidencial*, *régimen parlamentario mayoritario* (Inglaterra o Nueva Zelanda), *régimen parlamentario proporcional* (Alemania o Italia antes de la reforma de 1993). O también, otras tipologías más atentas al problema de la estabilidad, como las de Almond y Powell (1966: 229-342) o de Lijphart (1968). El problema que todas estas tipologías no han resuelto es el relativo al exceso de simplificación que las caracteriza, lo que es poco útil para una investigación empírica y, con mayor razón, para llegar a alguna explicación del cambio en el interior del régimen democrático.

Por ello, para encarar el objetivo que acabamos de señalar es más oportuno seguir dos direcciones distintas y complementarias: la primera, que se pueden llamar de las *tipologías múltiples*, vuelve al mecanismo de la tipología clásica, pero lo enriquece con una multiplicidad de criterios relevantes en relación con las tipologías más tradicionales que no se refieren a más de dos dimensiones; la segunda, que se puede llamar de las *tipologías polares* (Lijphart, 1984 y 1999), aísla dos modelos con características opuestas.

Tipologías múltiples. Con relación a la propuesta de tipologías múltiples [7], se puede comenzar por la reconsideración de aquellos aspectos institucionales sobre los que se han producido numerosas contribuciones relevantes en el curso de los últimos años (Powell, 1982;

[7] La propuesta está tomada de Morlino (1998: 42-49).

Lijphart, 1984 y 1999; Linz y Valenzuela, 1994; Sartori, 1994). Una de las lecciones a extraer de estos trabajos es que la ley electoral [8] y las reglas que están en la base del gobierno forman un "sistema" con diversas dimensiones que coexisten e interactúan con los entramados institucionales que atañen a los poderes ejecutivo y legislativo. Por lo tanto, con una determinada simplificación y selección, las dos macrovariables (parlamentarismo y presidencialismo) que surgen de esta literatura pueden clasificarse y combinarse del siguiente modo:

a1. Presidencialismo y sistema electoral mayoritario.
a2. Semi-presidencialismo y sistema electoral mayoritario.
a3. Semi-presidencialismo y sistema electoral proporcional.
a4. Semi-parlamentarismo y sistema electoral proporcional reforzado o mayoritario [9].
a5. Parlamentarismo y sistema electoral proporcional.
a6. Presidencialismo y sistema electoral proporcional.

En el semi-presidencialismo, un concepto desarrollado por Duverger (1980), el jefe del Estado es elegido por sufragio universal directo y el primer ministro debe mantener la confianza del parlamento. Este implante diárquico tiene como consecuencia que el poder del presidente se vea debilitado o anulado por una mayoría parlamentaria distinta, que esté cohesionada y sea fuerte.

El semi-parlamentarismo es la llamada *chancellor democracy* que configura un sistema institucional en el que el primer ministro y su gabinete juegan un papel de iniciativa legislativa mucho más fuerte que el del parlamento.

El ejemplo más conocido de semi-presidencialismo es la V República francesa, mientras que Gran Bretaña se cita generalmente como un ejemplo de semi-parlamentarismo. Es útil, además, poner en evidencia el ordenamiento concreto en el cual están presentes, a la vez, el presidencialismo y el sistema proporcional para la elección del parlamento, que supone la solución institucional más repetida en América Latina (véase Jones, 1995).

---

[8] Sobre este tema, véase Duverger (1951), Rae (1971), Bogdanor y Butler (1983), Grofman y Lijphart (1986), Taagepera y Shugart (1989) y Sartori (1994).

[9] Sobre la noción de semi-parlamentarismo, véase Sartori (1994, cap. 6). Por representación proporcional reforzada o corregida se entiende un sistema electoral con distritos plurinominales, un umbral electoral alto y, en conjunto, una proporcionalidad baja (sobre este tema cfr. Gunther, 1989).

Una sucesiva dimensión institucional puede contribuir a una mejor definición del modelo institucional *stricto sensu*. Se trata del grado de descentralización en la distribución del poder entre el gobierno central y las autoridades periféricas. Las principales variables a tener en cuenta son: la representación paritaria a nivel central de las unidades locales, con independencia de su dimensión, mediante una determinada cámara del parlamento; la autonomía de las unidades locales en numerosos sectores de *policy,* y la autonomía fiscal de los gobiernos locales. En cada uno de los seis tipos enumerados anteriormente podemos encontrar formas y modalidades de descentralización.

Otro conjunto de características que define a una democracia viene dado por el sistema de partidos. Algunos autores afirman claramente la conexión histórica y lógica entre los partidos políticos y la democracia (véase, por ejemplo, Pomper, 1992) o definen directamente a la democracia en términos de partidos (véase Sartori, 1993: 41). Como instituciones intermedias —que son a la vez *vote-seeking, office-seeking y policy seeking* [10]— los partidos (y el sistema de partidos) se pueden contemplar en el cumplimiento de distintas funciones. Por ejemplo, en su esfuerzo por lograr el apoyo (electoral) y el sostén a nivel de masas; o bien cuando cubren cargos gubernamentales o parlamentarios a escala central o local; o cuando formulan políticas que son sostenidas por ellos mismos en tanto que partidos de gobierno y obstaculizadas por los partidos de la oposición; pero también en sus relaciones con la burocracia, el ejército, la magistratura, si bien a nivel de élite [11].

El número y la dimensión relativa de los partidos, algunos de sus específicos aspectos organizativos [12], la composición, la homogeneidad o la heterogeneidad [13] de la coalición partidista que sostiene al go-

[10] Ésta es la eficaz fórmula propuesta por Strom (1990), en base a los objetivos más comunes perseguidos por este tipo de instituciones, señalados por la literatura clásica sobre el tema.

[11] Desde una perspectiva más cercana a la sociedad, los partidos se pueden contemplar en su clásica función de "transmisores de las demandas sociales" y como los "delegados" o "representantes" de la sociedad civil, con la tarea de gobernar el sistema político a través de la satisfacción de esas demandas (Pizzorno, 1980: 13 y ss.). Los partidos también tienden a adquirir una cierta autonomía y a tratar de alcanzar sus propios intereses (*ibidem*: 14).

[12] Sobre todo el grado de cohesión interna, así como también el papel del líder (o de los líderes) en el interior del partido.

[13] Hay que tener en cuenta también las diferencias acerca de las políticas a desarrollar respecto a distintos *issues* que pueden existir entre los partidos que apoyan al mismo gobierno.

bierno, son las principales características que definen al sistema de partidos en una democracia. Con relación a estos elementos podemos sugerir esta tipología simplificada:

b1. Partido predominante cohesionado, con un líder fuerte y gobiernos monocolores.
b2. Bipartidismo y gobiernos monocolores.
b3. Multipartidismo homogéneo y gobiernos de coalición.
b4. Multipartidismo heterogéneo y gobiernos de coalición [14].

Debería ser obvio que en cada caso puede existir una competencia que asuma formas y grados diversos. Pueden cambiar, en efecto, tras el impacto de varios elementos institucionales: el umbral de acceso a la arena política, especialmente la electoral; la diferencia entre los principales partidos en términos de votos y escaños; la dimensión de la volatilidad electoral en el sistema de partidos, a causa de diferentes razones; algunas características de la ley electoral o del proceso de toma de decisiones en el parlamento [15].

Sin embargo, existe aún otro conjunto de factores esenciales para comprender un régimen democrático. A pesar de que en general esta dimensión no se considera en los análisis tipológicos de la democracia, conviene tener presente su importancia. En efecto, por un lado expresa elementos más sustanciales de los regímenes democráticos, con implicaciones sociales y económicas; por otro, conectando el análisis sobre la democracia con los procesos de cambio que se examinarán, es útil para el análisis de la consolidación y la crisis (véase el capítulo 5), así como de la instauración (véase el capítulo 4). Esa dimensión tiene que ver con las relaciones entre las instituciones políticas y la sociedad civil y se puede ubicar sintéticamente a lo largo del *continuum* autonomía/control. Con la aclaración de que dicho *continuum* tiene distintas dimensiones conectadas entre sí [16], se pueden distinguir cuatro posibilidades o tipos:

---

[14] Esta tipología se inspira mucho en Sartori (1976).

[15] Strom propone una noción de competición con dos dimensiones: "existencia de un potencial de oposición" y "competitividad referida al contexto". En resumen, la primera dimensión viene dada por el umbral que los partidos tienen que superar para acceder a la arena electoral; la segunda dimensión viene dada por la importancia de las estrategias partidistas, o bien por la variación en las ganancias de cada jugador dentro de su conjunto de estrategias *(payoff variability),* y por la incertidumbre del jugador que corresponde a la distribución de las ganancias entre jugadores *(player indeterminacy)* (véase Strom, 1992: 35-40).

[16] Un examen más preciso y detallado analítica y empíricamente lo ha desarrollado Morlino (1998, cap. 1).

c1. Autonomía.
c2. Semi-autonomía.
c3. Semi-control.
c4. Control.

Simplificando, existe *autonomía* de la sociedad con respecto a las instituciones públicas, incluidos los partidos, cuando se tiene al mismo tiempo una sociedad articulada en el plano asociativo, con élites industriales consistentes, grupos intelectuales, medios de comunicación, asociaciones de distinto tipo, incluidos fuertes sindicatos, un sector público de la economía relativamente limitado y partidos que no condicionan o colonizan a las asociaciones y los sectores de la misma sociedad. Por el contrario, existe *control* cuando con un amplio sector público de la economía, o bien una continua y recurrente intervención del gobierno en la economía y una sociedad asociativamente pobre, quizá como consecuencia de un largo período autoritario, los partidos desarrollan un papel dominante respecto a las pocas asociaciones de interés existentes, por ejemplo las de los empresarios industriales, si es que existen, y que están en posición de condicionar de diferentes maneras los distintos nombramientos del subgobierno en los sectores económicos públicos.

Semi-autonomía y *semi-control* configuran tipos intermedios. El primero se caracteriza por una sociedad y una élite civiles que tienen una cierta autonomía, por partidos fuertes y con presencia en la sociedad, con un sector económico público consistente. El segundo presenta un amplio sector público, partidos capaces de condicionar demandas y decisiones respecto a una sociedad más bien débil, aunque no aplastada por los propios partidos ni por sus correspondientes élites políticas. Precisamente estos tipos intermedios son los más interesantes y los que ofrecen un mayor número de casos empíricos. Su ambigüedad constitutiva, en tanto que son intermedios, puede superarse mejor fijando la distinción empíricamente relevante entre una sociedad que manifiesta un propio grado de autonomía al menos a través de asociaciones empresariales y sindicatos con conductas políticas propias y diferentes de las del gobierno y los partidos, quizás también de oposición, y una sociedad que sufre el condicionamiento gubernamental, de la administración y no sólo de las élites de los partidos.

Presentamos el cuadro completo en la tabla 1.1, en la que se enumeran todas las variables principales. En términos de modelos demo-

TABLA 1.1. *Los factores relevantes en una democracia: una propuesta de tipología*

a. Instituciones de gobierno	*b. Sistema de partidos*	*c. Sociedad civil/política*
a1. Presidencialismo y sistema electoral mayoritario	b1. Partido dominante cohesionado con un fuerte líder y gobiernos monocolores	c1. Autonomía
a2. Semi-presidencialismo y sistema electoral mayoritario	b2. Bipartidismo y gobiernos monocolores	c2. Semi-autonomía
a3. Semi-presidencialismo y sistema electoral proporcional	b3. Multipartidismo homogéneo y gobiernos de coalición	c3. Semi-control
a4. Semi-parlamentarismo y sistema electoral proporcional reforzado o mayoritario	b4. Multipartidismo heterogéneo y gobiernos de coalición	c4. Control
a5. Parlamentarismo y sistema electoral proporcional		
a6. Presidencialismo y sistema electoral proporcional		

cráticos, la combinación de los tres grupos de variables puede ser fructífera con referencia a diferentes democracias.

En primer lugar, tenemos la *democracia mayoritaria*, que resulta de la combinación del semi-parlamentarismo con un sistema electoral proporcional reforzado o con un sistema mayoritario, con bipartidismo y con un gobierno monopartidista o monocolor y que se caracteriza posteriormente por la autonomía. La combinación de instituciones presidenciales con un sistema electoral mayoritario, con bipartidismo

y con un gobierno monopartidista y la autonomía del ejecutivo con relación al legislativo, pueden dar vida a un modelo mayoritario diferente. Lo que significa que una sociedad civil fuerte y autónoma establece los límites y las fronteras de un ordenamiento institucional mayoritario, dirigido a garantizar una mayor eficacia de las decisiones.

Los otros dos modelos relevantes son: la *democracia plebiscitaria* y la *democracia fuertemente mayoritaria*. La *democracia plebiscitaria* es el resultado de las instituciones presidenciales y de un sistema electoral mayoritario o de representación proporcional para las elecciones del parlamento, una solución muy frecuente en América Latina (véase Diamond, 1996 y Jones, 1995), donde existe un multipartidismo muy heterogéneo o un partido dominante, pero escasamente organizado y con un líder fuerte y una sociedad que puede controlarse o casi en sus sectores principales. La *democracia fuertemente mayoritaria* resulta de la combinación de instituciones presidenciales con un sistema electoral mayoritario, o bien de un semi-presidencialismo o semi-parlamentarismo con un sistema electoral mayoritario, con un partido dominante cohesionado y un gobierno monopartidista o con un multipartidismo homogéneo y un gobierno de coalición y con el control de la sociedad, que no logra servir de contrapeso ni imponer límites a las instituciones políticas.

El cuarto modelo empírico de un régimen democrático mayoritario es la *democracia débilmente mayoritaria*. Las principales características del modelo son: parlamentarismo y sistema electoral proporcional, o presidencialismo y sistema electoral proporcional; con un partido dominante y cohesionado y un gobierno monopartidista o un partido dominante, un líder fuerte y un gobierno monopartidista; y donde puede incluso existir una relativa autonomía de la sociedad civil que puede ser más o menos acentuada y que impone límites a las instituciones.

Entre los modelos no mayoritarios podemos establecer un *continuum* entre dos polos: *democracia proporcional* y *democracia conflictual*. La *democracia proporcional* se caracteriza por una coherencia fundamental entre los tres grupos de variables: en un sistema parlamentario, elegido con un sistema proporcional, se crea un multipartidismo bastante homogéneo, y el resultado más obvio es un gobierno de coalición, mientras los grupos autónomos en la sociedad están ampliamente presentes a través de los sindicatos y las otras asociaciones.

En la *democracia conflictual* no se da la misma coherencia: el parlamentarismo o el presidencialismo y el sistema electoral proporcional

están acompañados por un multipartidismo heterogéneo. En este caso puede existir un determinado control partidario de la sociedad civil, que permite funcionar a este tipo de democracia. En el interior de este modelo, un aumento de la autonomía de la sociedad podría causar problemas, así como una probable crisis. La tabla 2 presenta sintéticamente los seis modelos que acabamos de describir: los aspectos esenciales del diseño constitucional se conjugan con los referidos a los partidos y las relaciones entre instituciones políticas y sociedad civil, teniendo en cuenta que el funcionamiento concreto de los primeros está profundamente condicionado por los otros dos grupos de aspectos.

Tipologías "polares". En su propuesta "polar", Lijphart parte de la premisa según la cual las democracias inspiran sus "formas" institucionales en dos principios que pueden ser puros o mixtos, el principio mayoritario y el consensual. Estos dos principios influencian todas las dimensiones relevantes en un régimen democrático, que se pueden reagrupar en dos conjuntos: que se refieren respectivamente al ejecutivo y partidos, por un lado, y al sistema unitario o federal del régimen, por el otro. El primer conjunto (ejecutivo y partidos) comprende los siguientes aspectos: 1) gobierno monocolor o de coalición; 2) dominio del ejecutivo sobre el legislativo o bien equilibrio entre los dos poderes; 3) número de partidos y características del sistema de partidos; 4) sistema electoral mayoritario o proporcional; 5) entramado pluralista o neocorporativo de los grupos de interés. El segundo conjunto (ordenación unitaria/ordenación federal del régimen) comprende los siguientes aspectos: 6) grado de concentración o descentralización federal del país; 7) unicameralismo o bicameralismo débil o fuerte; 8) Constitución rígida o flexible, a la cual el autor agrega otros aspectos con relación al papel de los bancos centrales y los tribunales constitucionales. Otra dimensión más independiente puede ser la medida en la que en ese régimen se recurre a mecanismos de democracia directa, como los distintos referéndums posibles.

El primer modelo polar de democracia que surge combinando las diferentes dimensiones se define como *modelo Westminster* y se caracteriza por: concentración del poder ejecutivo en gobiernos formados por un solo partido y mayorías arriesgadas; fusión de los poderes (legislativo y ejecutivo) y dominio del gobierno; monocameralismo o bicameralismo asimétrico (una cámara tiene mayores poderes y una base de representación distinta de la otra); sistema bipartidista con una sola dimensión conflictiva relevante, la de clase que divide la

TABLA 1.2. *Modelos empíricos de democracia*

Democracia mayoritaria
a4. Semi-parlamentarismo y sistema electoral proporcional reforzado o mayoritario;
o a1. Presidencialismo y sistema electoral mayoritario;

b2. Bipartidismo y gobiernos monocolores.

c1. Autonomía.

Democracia plebiscitaria
a1. Presidencialismo y sistema electoral mayoritario;
o a2. Semi-presidencialismo y sistema electoral mayoritario;
o a4. Semi-parlamentarismo y sistema electoral proporcional reforzado o mayoritario.

b1. Partido predominante cohesionado, con un líder fuerte y gobiernos monocolores.

c4. Control;
o c3. Semi-control.

Democracia fuertemente mayoritaria
a1. Presidencialismo y sistema electoral mayoritario;
o a2. Semi-presidencialismo y sistema electoral mayoritario;
o a4. Semi-parlamentarismo y sistema electoral proporcional reforzado o mayoritario.

b1. Partido predominante cohesionado, con un líder fuerte y gobiernos monocolores;
o b3. Multipartidismo homogéneo y gobiernos de coalición.

c4. Control.

Democracia débilmente mayoritaria
a3. Semi-presidencialismo y sistema electoral proporcional;
o a4. Semi-parlamentarismo y sistema electoral proporcional reforzado o mayoritario;
o a6. Presidencialismo y sistema electoral proporcional.

b1. Partido predominante cohesionado, con un líder fuerte y gobiernos monocolores.

c2. Semi-autonomía;
o c3. Semi-control.

Democracia proporcional
a4. Semi-parlamentarismo y sistema electoral proporcional reforzado o mayoritario;
o a5. Parlamentarismo y sistema electoral proporcional.

b3. Multipartidismo homogéneo y gobiernos de coalición.

c1. Autonomía;
o c2. Semi-autonomía.

Democracia conflictual
a4. Semi-parlamentarismo y sistema electoral reforzado o mayoritario;
o a6. Presidencialismo y sistema electoral proporcional.

b4. Multipartidismo heterogéneo y gobiernos de coalición.

c4. Control;
o c3. Semi-control.

derecha de la izquierda; sistema electoral mayoritario *(plurality);* pluralismo de los grupos de interés; gobierno centralizado y unitario; Constitución flexible y soberanía parlamentaria; existencia exclusiva de formas de democracia representativa (ausencia del mecanismo de consulta directa).

Los aspectos más relevantes del segundo modelo, el *modelo consensual*, son: gobiernos formados por más de un partido y amplias coaliciones; separación formal e informal del ejecutivo y el legislativo, hasta llegar a una situación de equilibrio entre los dos poderes; bicameralismo simétrico y posible sobrerrepresentación de las minorías; sistema multipartidista con diversas dimensiones conflictuales relevantes que se añaden a la división entre derecha e izquierda (por ejemplo, religión, diferencia entre el centro y la periferia del país, temáticas medioambientales, diferencias profundas en política exterior); sistema electoral proporcional; equilibrios neocorporativos, es decir, acuerdos más o menos formalizados y estables sobre temas diversos de política económica entre gobierno e intereses organizados, especialmente los sindicatos y las asociaciones empresariales; descentralización de poderes y sistema federal; Constitución escrita y poder de veto de las minorías.

Las ventajas de la distinción entre los dos modelos polares son evidentes. Respecto a las tradicionales tipologías, el número de informaciones perdidas es notablemente inferior porque se consideran más dimensiones; se pueden combinar datos cuantitativos con datos cualitativos, ganando en rigor y precisión; finalmente, dentro de cada dimensión se puede observar mejor cómo se caracteriza cada país. Pero sobre todo, el cambio sustancial de uno o más de estos aspectos nos ayuda a observar cómo la democracia examinada ha pasado en un determinado lapso de tiempo de soluciones mayoritarias a soluciones consensuales, o viceversa, en grado más o menos amplio, según el número y las características de las dimensiones involucradas. En este sentido, es un instrumento muy útil para investigar y analizar el cambio democrático, incluso limitado y parcial, pero en todo caso relevante.

En la diferencia respecto a la solución anterior de las tipologías múltiples está también el límite de la estrategia polar. Límite que reside en esto: considerar sólo dos modelos de democracia (mayoritaria y consensual), dejando sin identificar todas las soluciones intermedias, que son la mayoría de los casos. Es decir, sirve más que nada para decir cuándo un caso está más próximo o distante del modelo mayoritario o consensual, o bien si el cambio en una de sus dimensiones se

produce en una dirección o en otra. Las tipologías múltiples al final permiten recomponer modelos más específicos, por mayoritarios o consensuales que sean, y, en este sentido, permiten una mayor precisión al identificar una democracia en relación con las dimensiones consideradas más relevantes. Si las dos estrategias cognoscitivas son útiles, ninguna debería prevalecer sobre la otra. Si acaso deben perfeccionarse, lo que en realidad ha hecho el mismo Lijphart entre 1984 (véase 1984) y 1998 (véase 1999).

IV. REGÍMENES E HÍBRIDOS INSTITUCIONALES

El análisis de las definiciones y, posteriormente, de los tipos de democracia es previo en relación a otros temas muy importantes —y estrechamente conectados— que abordan el fenómeno del cambio entre regímenes políticos y, en particular, el tema del paso de regímenes no democráticos a regímenes democráticos y viceversa. Una vez fijada la definición mínima se puede observar después cómo, en concreto, una gran variedad de sistemas institucionales no entran aún —o en una perspectiva opuesta, ya no entran— en el *genus* democrático. Se trata de regímenes que han adquirido ciertas formas propias de la democracia, pero no otras y, al mismo tiempo, conservan aspectos autoritarios. Tales ordenamientos se encuentran a la mitad del camino entre autoritarismo y democracia y, por consiguiente, configuran auténticos regímenes de transición. Recurriendo a una expresión usual en el mundo ibérico, se podría hablar, como han hecho algunos estudiosos de América Latina (véase Rouquié, 1975 y O'Donnell y Schmitter, 1986), de *dictablandas* y de *democraduras*.

En el ámbito de una aceleración de los procesos de democratización de las dos últimas décadas del siglo XX, este fenómeno presenta una notable y potencial difusión, sobre todo en las áreas menos evidentes y estudiadas, tales como África y diversas zonas de Asia. *Regímenes de transición* son, por consiguiente, todos aquellos regímenes precedidos por una experiencia autoritaria o tradicional[17], que experimenta un inicio de apertura, liberalización y parcial ruptura de la limitación del pluralismo. Esto significa que junto a los viejos actores

[17] En el capítulo 2 se tratará del significado del régimen autoritario o tradicional.

del régimen autoritario anterior, pertenecientes a una coalición que ya no es dominante ni está cohesionada, han surgido claramente las oposiciones, gracias también a un parcial y relativo respeto a los derechos civiles. Esas oposiciones son admitidas a participar en el proceso político, pero están sustancialmente excluidas de cualquier posibilidad de acceso al gobierno. Por lo tanto, existe más de un partido, uno de los cuales sigue siendo dominante —hegemónico en elecciones semicompetitivas y a la vez se da un cierto grado de competición real entre los candidatos en el interior de aquel partido. Los otros partidos están poco organizados o son de reciente creación o recreación y con escaso electorado. Hay un grado mínimo de participación real, pero muy reducida y que suele estar limitada al período electoral. Con frecuencia, una ley electoral fuertemente distorsionada ayuda al mantenimiento de una enorme ventaja en la distribución de los escaños del partido dominante en numerosos casos con una estructura burocrático-clientelar que de algún modo trata de sobrevivir a las transformaciones en curso. Esto quiere decir que también está ausente ya cualquier justificación del régimen, todo lo más en base a valores omnicomprensivos y ambiguos. Si hubieran existido diversas formas de participación durante la experiencia autoritaria, son sólo un recuerdo del pasado. También están ausentes formas evidentes de represión policial y, por lo tanto, escaso es el papel de los aparatos creados para cumplir tal función y a la posición de los militares se le pone sordina. En conjunto, existe una escasa institucionalización y, sobre todo, una escasa organización del "Estado", cuando no un auténtico proceso de desinstitucionalización. Los militares pueden, sin embargo, mantener un papel político evidente, aunque siempre menos directo y explícito.

Para comprender mejor los regímenes de transición se puede agregar que provienen del intento, al menos logrado en modo provisional, llevado a la práctica por la parte moderada de los actores gubernamentales en el régimen autoritario precedente o también tradicional, para resistir a las presiones internas y externas de la coalición dominante [18], para continuar con el mantenimiento del orden y los anteriores arreglos distributivos, para satisfacer en parte —o al menos mostrar que satisfacen— la demanda de transformación en sentido democrático deseada por otros actores, cuya participación se puede incluso contener. Además, se debe especificar que se pueden dar

[18] Sobre esta noción, remitimos al capítulo siguiente.

tantas variantes de regímenes de transición como tipos autoritarios y tradicionales existan. Tal modelo se insertará en aquellos procesos de transformación de los regímenes autoritarios y tradicionales que se explicarán en la segunda parte de este ensayo. Los casos que se podrían ubicar en este modelo son numerosos y, por ende, son testimonio de su potencial relevancia.

Finer, desde un punto de vista institucional, parece querer captar este fenómeno cuando habla de "democracias de fachada" y de las "cuasi-democracias" (Finer, 1970: 441-531). Sin embargo, analizando mejor estos dos modelos se observa que el primero se puede integrar en la categoría de los regímenes tradicionales y el segundo entraría en el más amplio *genus* autoritario. En efecto, ejemplos típicos de "cuasi-democracias" puede ser México antes de 1976 o algunos países africanos dirigidos por partidos únicos. En este orden de cosas, pareciera más fructífera otra dirección que parte simplemente del hecho de que tales regímenes han perdido algunos aspectos esenciales del *genus* no democrático, pero no tienen aún todas las características que exige la definición mínima de democracia que hemos indicado anteriormente. En este sentido, ante todo, si existen límites en la expresión efectiva del voto y en el grado de admisión del disenso y la oposición y en la limpieza de las mismas elecciones, se puede hablar de *democracia protegida*. Con dicho término se entiende que la cuasi-democracia en cuestión, llamada por Merkel y Croissant (2000: 10) "democracia dominada", está controlada por los aparatos militares o por fuerzas externas al país que condicionan al régimen, o que existen leyes o normas no escritas que limitan, ante todo, la competición, prohibiendo, por ejemplo a determinados partidos, como el comunista, presentar sus propias listas electorales.

En cambio, si nos encontramos con que hay sufragio masculino, un procedimiento electoral formalmente correcto, cargos electivos de elección popular, multipartidismo, pero no se garantizan los derechos civiles y, sobre todo, la misma información está pervertida por situaciones de monopolio, con el resultado de excluir a partes de la población del ejercicio efectivo de sus propios derechos, y si no existe una efectiva oposición partidista, entonces se podría hablar de *democracia limitada*. La noción de "democracia iliberal" propuesta por Merkel y Croissant (2000: 10) coincide con la de democracia limitada que acabamos de sugerir.

Obviamente, situaciones completamente distintas configuran los casos de *pseudo-democracia*. No se trata de un modelo intermedio de

régimen, sino simplemente de casos de regímenes autoritarios [19] que presentan ciertas formas exteriores del régimen democrático, tales como Constituciones que declaran la garantía de los derechos y elecciones, sin que a ello corresponda ninguna realidad ni siquiera parcialmente democrática. Por lo tanto, no habrá respeto a los derechos civiles y políticos ni por consiguiente, un grado de competición política. En su conjunto, la compleja y ambigua realidad de los regímenes de transición se puede entender mejor una vez que se analicen los regímenes autoritarios y algunos de los otros regímenes no democráticos en el capítulo 2.

[19] En el próximo capítulo se analizará este tipo de régimen.

2. LAS ALTERNATIVAS NO DEMOCRÁTICAS

I. LAS DIMENSIONES RELEVANTES

El análisis y la correspondiente definición de los regímenes no democráticos son necesarios para esclarecer la transición desde estos regímenes a la democracia, así como para examinar otras dos formas de transición, la de un régimen democrático a uno no democrático y la que se produce entre distintos regímenes no democráticos, aunque esta última no será central en este trabajo [1], y para comprender cuáles son las alternativas no democráticas presentes y vigentes en el panorama de los regímenes no democráticos que estamos trazando. En este sentido, este capítulo considerará tanto los regímenes pasados y no reproducibles como los regímenes no democráticos vigentes y que resisten. Se puede decir de entrada que en el ámbito no democrático los *regímenes autoritarios* son el *genus* al que han pertenecido a lo largo del siglo XX —y pertenecen aún hoy— el mayor número de casos. Es el *genus* más complejo y abigarrado, que plantea los mayores problemas analíticos, no sólo de reconstrucción histórica. De los otros tipos de no-democracia, los ejemplos seguros son mucho más limitados y se les dedicará menor atención.

Conviene tener una cierta cautela ante tales regímenes y las áreas geopolíticas afectadas. Necesariamente el análisis dará prioridad a áreas como la europea y la latinoamericana, sobre las que existe una base de investigaciones y de estudios en los que apoyarse y que entran en el *focus* de este trabajo. En cambio, para África y Asia los análisis son muy pocos y, en cualquier caso, es incluso muy difícil decir ante qué tipo de autoritarismo o de no-democracia nos encontramos. Por otra parte, después de la gran atención que se ha prestado a algunos países que pertenecen a estas áreas en los años sesenta, tras los procesos de descolonización, en las décadas siguientes se ha registrado una notable caída del interés de los estudiosos que no han profundizado

[1] Sobre este tema, véase Morlino (1990).

sobre las importantes transformaciones que han experimentado esos países, también políticas. Y es importante asimismo considerar que la novedad política más importante del siglo vino del surgimiento de un cierto papel, activo o pasivo, de la sociedad civil, así como de las acciones puestas en marcha para impedir o limitar dicho papel. En particular, desde el punto de vista de los regímenes autoritarios, estas acciones se pueden considerar como una de las posibles respuestas, preventivas o sucesivas, por parte de algunas élites políticas a la demanda, potencial o real, de que se reconozca un papel y un espacio político a las clases sociales inferiores.

Con estas precisiones, se puede añadir ahora que los modelos de régimen no democrático son fundamentalmente tres: el principal es el *autoritarismo*, lo acabamos de recordar; el segundo, muy importante por los casos en los que se ha materializado, el *totalitarismo*; el tercero es el *régimen tradicional*. Los tres serán analizados a lo largo de este capítulo, pero se prestará una mayor atención a los regímenes potencialmente más relevantes para las áreas a las que pretendemos referirnos, sobre todo parece oportuno partir de las dimensiones más significativas para aclararnos entre la gran variedad del *genus* no democrático. Por lo tanto, se puede comenzar con la definición de Linz sobre el *régimen autoritario*:

> […] un sistema político con pluralismo limitado y no responsable, sin una elaborada ideología-guía, pero con mentalidades características, sin movilización política extensa o intensa, más que en algunos momentos de su desarrollo, y con un líder o a veces un pequeño grupo que ejerce el poder dentro de límites formalmente mal definidos, pero en realidad bastante predecibles (Linz, 1964: 255).

Tal definición permite distinguir algunas dimensiones relevantes: la primera, el grado de *pluralismo político*, que tiene que ver con la sociedad y sus sectores políticamente activos y determinantes para el régimen y sus políticas; la segunda es la ideología o, mejor, la justificación ideológica del régimen; la tercera, el grado de *participación* y *movilización política*, que también tiene que ver con la sociedad política; la cuarta, la presencia y la *composición* del grupo que ejerce el poder; finalmente, la quinta, la presencia de normas *ambiguas* y *mal definidas*, subraya un aspecto general de las normas y los procedimientos propios del régimen autoritario.

Las dimensiones más importantes con el fin de profundizar mejor en los regímenes no democráticos son las tres primeras (la cuarta se

considera en relación con la primera, mientras que la quinta se refiere específicamente al ámbito autoritario y se recuperará en el próximo apartado). A estas tres primeras es preciso añadir rápidamente, subrayando su importancia, otra dimensión que se suele olvidar. Se trata de la *estructuración institucional* que presenta el régimen y que es siempre muy relevante en numerosas transiciones a causa de la herencia, en ocasiones importante, que las instituciones una vez creadas y estabilizadas durante un determinado número de años dejan después en el nuevo régimen, aunque sea ya un régimen democrático.

Veamos ahora las cuatro dimensiones efectivamente más significativas:

1. *Participación.* En el nivel de interacción entre sociedad e instituciones, por consiguiente, el aspecto más importante a considerar es la movilización o el *quantum* de participación de masas inducida y controlada desde arriba. A la sociedad política no se le reconoce ni autonomía ni independencia; en las fases de mayor estabilidad, la política de los gobernantes será implementar algunas políticas que mantengan a la sociedad civil fuera de la arena política: en todo caso, un nivel muy bajo de participación, ni extenso ni intenso, puede ser deseable y controlable desde arriba. Esta situación tiene dos implicaciones a nivel de régimen: 1) la existencia de aparatos represivos eficaces capaces de realizar las mencionadas políticas de desmovilización, tales como los servicios de seguridad, autónomos o dentro de la estructura militar; 2) la parcial debilidad o la ausencia de estructuras de movilización, tales como el partido único o instituciones estatales similares, es decir, las estructuras capaces de provocar y controlar a la vez la participación. Obviamente, también existe otro aspecto implícito que no se puede olvidar: la ausencia de garantías reales para el ejercicio de los distintos derechos políticos y civiles.

2. *Pluralismo*. Después, es muy importante el grado de pluralismo limitado y no responsable que puede ir desde el monismo a un cierto número de actores relevantes y activos en el régimen. Por eso, para cada régimen no democrático habrá que observar cuáles son los actores relevantes, distinguiendo entre actores institucionales y actores sociales políticamente activos. Los primeros son, por ejemplo, el ejército, la burocracia o una parte de ella, el posible partido único; los segundos, la Iglesia, los grupos industriales o financieros, los terratenientes, en alguna medida incluso los sindicatos o las estructuras económicas transnacionales que tienen importantes intereses en el país.

Dichos actores no son políticamente responsables según el mecanismo típico de las democracias liberales de masas, es decir, a través de elecciones libres, competitivas, limpias. Si existe "responsabilidad", ésta es válida a nivel de "política invisible" en las relaciones reales, por ejemplo, entre militares y grupos económicos o propietarios de tierras. Además, las elecciones u otras formas de participación electoral que eventualmente puedan existir, tales como las consultas directas mediante plebiscitos, no tienen un significado democrático y, sobre todo, no se caracterizan por la auténtica competición propia de los regímenes democráticos. Tienen ante todo un significado simbólico de legitimación, expresión de consenso y apoyo a favor del régimen por parte de una sociedad civil controlada y no autónoma.

La noción de *pluralismo limitado* sugiere la importancia de la identificación de los actores relevantes en cada régimen autoritario para entender mejor tanto la estructura del régimen como las políticas que desarrolla. Esta noción nos lleva al concepto de *coalición dominante*. Sobre la noción de coalición de actores fundadores del régimen autoritario, o bien sobre la coalición dominante en que se basa, debemos hacer algunas precisiones. Con esta noción se entiende, en sentido amplio, el conjunto de los grupos sociales políticamente activos que apoyan al régimen en su fase de instauración y en los periodos siguientes, o bien la base social del régimen; y, en sentido estricto, las élites, expresión directa o indirecta de aquellos grupos que participan en la gestión gubernamental del propio régimen en cuanto que ocupan posiciones de poder en las estructuras clave del régimen autoritario.

El tema en que debemos fijarnos es que tales grupos y sus élites forman una coalición, a veces solamente de hecho, en otras ocasiones como resultado de un acuerdo explícito y consciente, sobre las modalidades concretas de resolución de los conflictos políticos —por ejemplo, principalmente el conflicto de clase y todas las cuestiones concretas que están conectadas con él—. Este acuerdo se crea en beneficio de los actores que forman parte de la coalición y, al mismo tiempo, excluye y margina a todos los otros —por ejemplo, campesinos u obreros más o menos activos políticamente a través de los partidos o los sindicatos de clase—. La marginación política se alcanza gracias a la combinación de represión policial y el uso del aparato ideológico adoptado por las élites del régimen para su propia legitimación. La instauración de un régimen no democrático, sobre todo cuando se materializa después de un régimen democrático, suele ser el resultado de un coalición "anti-algo", más que "por algo", es decir, una coali-

ción negativa. En contrapartida, tal coalición puede ser más homogénea que la democrática: aunque no exista un acuerdo sobre el método (no democrático), sí se está de acuerdo en rechazar determinadas recomposiciones de fracturas, existentes o sólo prefiguradas en el régimen anterior y a veces también en el apoyo positivo de ciertas soluciones. En resumidas cuentas, en el momento de la instauración la coalición autoritaria puede presentarse como más homogénea y más sólida ya que existe un cierto acuerdo básico, negativo o positivo, sobre la naturaleza concreta de los conflictos. En todo caso, la coalición es mucho más homogénea y potencialmente sólida cuanto más amplio sea el acuerdo entre los distintos actores sobre los problemas sustantivos. Y ello a su vez es mucho más fácil si determinadas ideologías, principios o valores aparecen como predominantes dentro de la coalición gobernante.

Un papel muy importante en la definición de las características y en el funcionamiento concreto de la coalición dominante lo puede desempeñar, y así ocurre con frecuencia, un líder que interactúa con todos los componentes de la coalición, en tres sentidos: a) haciendo efectivamente de árbitro o mediador entre los distintos intereses, o bien b) privilegiando más o menos conscientemente, incluso con una opción ideológica, algunos intereses en relación a otros o, también c) subordinando a su propio poder los distintos intereses, a los que a pesar de todo logra mantener vinculados con diversas estrategias (relaciones de fidelidad personal, promesas, formas de coerción, etc.).

La coalición es *dominante* en términos de recursos coercitivos, de influencia, de estatus, usados de modo concreto por los actores presentes en el escenario político para alcanzar sus propios objetivos. Por lo tanto, es dominante sobre todo en el momento de la instauración del régimen. Ello no elimina la posibilidad de que existan otros recursos del mismo tipo, pero que no se empleen en determinados momentos cruciales. Además hay que añadir, para evitar equívocos, que el predominio en términos de recursos implica también la delimitación del terreno de los posibles o reales opositores al régimen y a la coalición que lo sostiene. Por lo tanto, siempre es una noción relativa en relación a los recursos empleados en el escenario político. Una vez instaurado el régimen, la coalición puede modificarse gradualmente: actores minoritarios se pueden marginar, o bien algunos actores pueden adquirir una mayor importancia sobre otros después de las mismas vicisitudes que caracterizan a la instauración o como reflejo interno de acontecimientos externos.

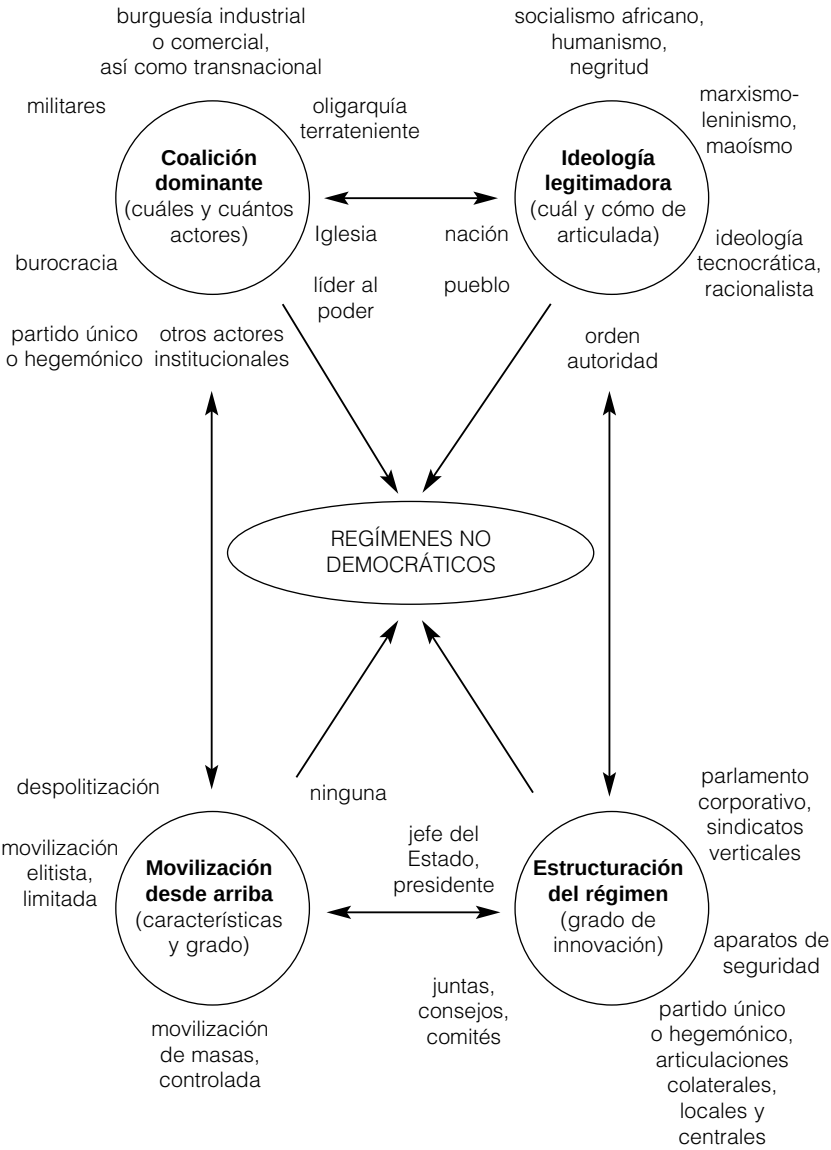
3. *Justificación ideológica*. El grado de elaboración de la *justificación ideológica* del régimen es muy importante. Algunos autoritarismos se distinguen por el hecho de que su legitimación está basada en "mentalidades", según la expresión tomada del sociólogo alemán Geiger, es decir, simplemente basada en algunas "actitudes mentales" o "intelectuales", en algunos valores, más o menos articulados explícitamente o más o menos ambiguos, sobre los que es más fácil encontrar un acuerdo entre actores que tienen diferentes características e intereses también muy distantes (Linz, 1975: 266-269). Se trata de valores tales como la patria, la nación, el orden, la jerarquía, la autoridad, y otros de ese tipo en los que las posiciones tradicionales y las modernizadoras se pueden encontrar y, de hecho, a veces se han encontrado. En todo caso, no existen elaboraciones ideológicas articuladas y complejas que justifiquen y sirvan para apoyar al régimen. En cambio, otros regímenes, como los totalitarios (véase más adelante), presentan elaboraciones ideológicas mucho más sofisticadas, mientras que otros carecen por completo de ellas. En otros, finalmente, la única y efectiva justificación del régimen es de tipo personal, es decir, para servir a un determinado líder, quizá sostenido por la tradición si es un monarca que ha llegado al poder por vía hereditaria.

4. *Estructuración institucional.* Una dimensión relevante tiene que ver con las estructuras políticas que se crean e institucionalizan en el régimen no democrático. Se trata de observar hasta qué punto un determinado régimen autoritario crea y, eventualmente, institucionaliza nuevas y distintas estructuras políticas que lo definirán, tales como el partido único, los sindicatos, incluso verticales, en los cuales se encuentran tanto los trabajadores como los patrones, distintas formas de asambleas parlamentarias, aunque estén basadas en la representación funcional y corporativa de los intereses (véase más adelante), sistemas electorales particulares o incluso juntas militares, órganos constitucionales *ad hoc*, así como otros órganos específicos y distintos de los del régimen anterior.

La figura 2.1 presenta una articulación de las cuatro dimensiones principales y, sobre todo, las relaciona. Así, en una primera aproximación, es posible proponer la hipótesis de que hay dos modelos no democráticos polares a los que corresponden los extremos de cada una de las dimensiones.

El primer polo puede referirse, por decirlo de algún modo, al *autoritarismo perfecto*, caracterizado por: pluralismo acentuado con

FIGURA 2.1. *Dimensiones y variaciones relevantes en regímenes no democráticos*



actores relevantes, ausencia de ideologías y casi inexistente justificación del régimen, ausencia de movilización y, por consiguiente, de participación, escasa estructuración típica del régimen. El polo opuesto tipifica al *totalitarismo*: ausencia de pluralismo o bien monismo con una fuerte presencia del partido único en posición dominante, alto nivel de ideologización, alta movilización participante y existencia de diversas instituciones características del régimen. Entre los dos polos se sitúa una gama de configuraciones multidimensionales específicas, tanto si se tienen en cuenta los rasgos definitorios de los actores, ideología, movilización, instituciones específicamente presentes, como si se refleja en la posibilidad de combinaciones mixtas en las que, por ejemplo, a un alto número de actores relevantes le corresponde una escasa ideologización, baja movilización, inexistente estructuración. Siendo tan amplio y diverso el ámbito de variación entre el autoritarismo perfecto y el totalitario, conviene delinear algunos modelos considerados más relevantes, indicando mejor sus características. Esta propuesta deja de lado a los regímenes tradicionales que se considerarán al final como una categoría en sí misma.

II. AUTORITARISMOS

Más allá de los distintos intentos de definición del autoritarismo (cfr. Bayart, 1976), incluso por autores clásicos —por ejemplo, ya Marx proponía la categoría de bonapartismo, Gramsci la de cesarismo y otros autores usaban expresiones parecidas como neo-bismarckismo (Hermet, 1975)—, la definición de Linz (véase páginas atrás) postula un pluralismo político limitado y no responsable, la presencia de mentalidades características, la ausencia de movilización política extensa o intensa, salvo en algunos momentos de su desarrollo, un líder o un pequeño grupo que ejerce el poder, límites formalmente mal definidos, pero previsibles en el ejercicio de la represión (Linz, 1964: 255). De las tres primeras características se ha dicho básicamente que: cuando existe un cierto grado de pluralismo y, por ende, hay más actores políticamente activos o relevantes, se crea también un espacio objetivo para las oposiciones, aunque sean reprimidas o perseguidas en formas y grados diversos. En efecto, el propio Linz (1973) y también Germani (1975) se detuvieron en el análisis de los distintos tipos y formas de oposición, semi-oposición y también pseudo-oposición, que podían

existir en este régimen: de la oposición activa a la pasiva, de la legal a la alegal e ilegal. En este tipo de régimen, incluso, puede ser más conveniente tolerar un determinado grado de oposición o mantener una pseudo-oposición que otorga un aire liberal al autoritarismo.

En cuanto a las otras dos características, la última, es decir, los "límites formalmente mal definidos" pero muy previsibles dentro de los cuales los gobernantes autoritarios ejercen su poder, se contrapone a aquella "certeza del derecho", al menos en términos prescriptivos, propia de los ordenamientos democráticos. En cualquier caso, esta situación, con frecuencia conscientemente deseada y mantenida, permite a los gobernantes ejercer su poder con mayor discrecionalidad.

La penúltima característica hace referencia a las "autoridades" y, con mayor precisión, al "líder o pequeño grupo" en el poder. En efecto, estos regímenes se suelen caracterizar por una notable personalización del poder, una visibilidad del líder a veces carismático, o bien de pocas personas que detentan de hecho las palancas del poder porque están presentes en los órganos de la cúpula.

En conjunto, para analizar los principales modelos autoritarios hay que recuperar todas las dimensiones arriba citadas, aunque los "límites mal definidos" son menos útiles para distinguir entre tantos autoritarismos de diverso cuño. Volviendo a las cuatro dimensiones más relevantes, es decir, el pluralismo político que se vincula con el eventual líder o grupo en el poder, el grado y las formas de movilización, la justificación ideológica del régimen y la estructuración del régimen, hay que añadir algunas precisiones. En relación al pluralismo, no sólo es relevante el número de actores que forman la llamada coalición dominante, sino que hay que indicar también cuáles son dichos actores y si existe un líder fuerte y central en el régimen. Así, esta dimensión lleva a la distinción entre las diversas coaliciones dominantes compuestas por determinados actores institucionales (burocracia, militares) y/o políticos (partidos, sindicatos) y/o socioeconómicos (grupos oligárquicos de terratenientes, distintos grupos de empresarios, burguesía comercial) y cómo el eventual líder se vincula a los otros actores. En relación al apoyo ideológico o basado en las creencias hacia el régimen, no basta el intento de fijar el grado de ideologización. Es indispensable entender también qué valores sirven para justificar y legitimar al régimen: ¿valores tradicionales, modernos o de otro tipo? En cuanto a la movilización, a pesar de que considerar el *quantum* de movilización desde arriba (y su posible institucionalización) sea sin duda alguna el aspecto más importante, conviene integrarla indicando

las características de la movilización, sobre todo en relación a los otros tres aspectos anteriormente citados. Más en concreto, la ideología y la coalición dominante darán contenido y sentido a la participación inducida y, al menos en los diseños de los líderes, controlada, o bien limitarán la participación, que es el caso más frecuente de los autoritarismos. Finalmente, se identificarán las instituciones creadas por el régimen, incluido el eventual partido único. En los siguientes apartados presentamos los diferentes subtipos autoritarios.

II.1. *Regímenes personales y regímenes militares*

Con el término *regímenes personales* se entienden todos los ordenamientos autoritarios en los que un líder-dictador no temporal desempeña un papel central: el líder es no sólo *legibus solutus*, sino que además no depende o no está condicionado en modo alguno por los grupos sociales o institucionales que le apoyan. Esto significa que los militares o los grupos económicos están subordinados a él. No existen organizaciones de masas. Las relaciones políticas significativas son cara a cara con el líder. En relación con las principales dimensiones antes indicadas, el pluralismo es escasamente significativo, no existe movilización y la única y efectiva justificación del régimen es de tipo personal con referencia al líder en el poder, que considera al país como su propiedad. En este sentido, personalismo y patrimonialismo van unidos. La misma estructuración del régimen se limita al jefe del Estado, a un grupo de leales en todas las posiciones clave, a una burocracia nombrada por el líder. Por otra parte, es típico que los regímenes personales nazcan como regímenes autoritarios de un tipo distinto para después convertirse precisamente en tales. Brooker (2000: 129 y ss.) ha considerado esta especie de transformación como una degeneración de un régimen, militar por ejemplo, o de otro tipo. Más allá de la evaluación, traicionada por el término "degeneración", sigue siendo la característica propia de muchos regímenes personales, la de ser el resultado de un proceso de transformación que se inicia en otro subtipo autoritario. Tal característica, pero también la instauración del régimen directamente por parte del líder en el poder, hace que los regímenes personales sean claramente distinguibles de los tradicionales, que se tratarán al final del capítulo. Incluso cuando se instaura directamente como tal, el régimen personal no tiene justificaciones ideológicas tradicionales, basadas en la herencia o en algún argumento religioso.

Los militares, o con mayor frecuencia un sector de las fuerzas armadas, o bien un grupo de oficiales, o incluso sólo los oficiales de más alto rango, son el actor más importante de lo que por este hecho llamamos *régimen militar*. Tal sistema político suele nacer de un golpe de Estado o de una intervención más simple que no supone necesariamente un verdadero golpe con recurso explícito a la fuerza. También es verdad lo contrario: de los casi doscientos golpes de Estado que se han dado en Asia, África y América Latina en el período que va de 1945 a 1985, muy pocos han dado origen a regímenes militares en sentido estricto; con mucha mayor frecuencia se han instaurado regímenes civiles-militares con características diversas en los que los militares tenían un papel más o menos relevante.

En cuanto a la ideología, los regímenes militares muy difícilmente se han justificado recurriendo a racionalizaciones articuladas y complejas. A menudo se ha recurrido a principios o a valores tales como el interés nacional, la seguridad, el orden, o bien a la necesidad de una racionalización tecnocrática que elimine los despilfarros, la corrupción, las enormes injusticias. Casi nunca ha existido una política de movilización desde arriba con cierto resultado: debido a las características propias de la organización militar, que hacen mucho más difícil la institucionalización de las relaciones entre élite y masas, además de por la situación política en la que se ha producido la intervención, la norma es la despolitización y la apatía a nivel de masas. De modo análogo, el régimen militar raramente presenta novedades institucionales que le distingan del régimen anterior, más allá de la formalización de las clásicas *juntas* o de órganos conciliares más o menos reducidos que son la sede principal de decisiones y de gobierno. Los regímenes militares casi nunca han creado partidos únicos o parlamentos, que en todo caso han sido su simple emanación.

Respecto a la presencia o la ausencia de un líder militar en una posición predominante respecto al cuerpo de oficiales, en caso positivo se puede hablar de una autocracia o, mejor aún, de una *tiranía militar*. Una característica importante de este tipo de régimen es que cuando el "tirano" llega a dominar completamente al ejército y a gobernar de modo completamente personal, la tiranía militar se convierte en un régimen personal del tipo que líneas antes se abordó. Algunos de estos regímenes han sido etiquetados como *cleptocracias* (Perlmutter, 1981: 41) para señalar la conexión de personalismo y corrupción que los caracteriza. El ejército, que sigue siendo la principal estructura de poder, es poco profesional, poco cohesionado e ineficiente; el recluta-

miento se realiza sobre bases personalistas o a través de conexiones tribales. Con frecuencia se trata de regímenes inestables por sus mismas características. Aparte de las cleptocracias, si hay una *oligarquía militar* en sentido amplio, si existe un grupo más o menos grande de militares, con o sin un *primus inter pares*, que antes estaban involucrados en el golpe y después en el régimen, hay que señalar otro aspecto muy interesante referido al efectivo papel político de esos militares o, en otros términos, a su grado de penetración en las estructuras políticas preexistentes, sociales y económicas. A este respecto, cabe distinguir eficazmente entre "control", en el que los militares desarrollan una limitada tarea general de guía de las organizaciones y los sectores, también en gran medida autónomos, "dirección" de los mismos sectores, y "administración", que supone una "colonización" de los diferentes sectores de la burocracia, los negocios, los sindicatos por parte de los oficiales (Finer, 1962: 251 y ss.). Nordlinger vuelve a proponer en otros términos esta distinción tripartita, diferenciando a los *militares moderadores* de los *militares guardianes* y de los *militares gobernantes* (Nordlinger, 1978: 51-57). En el primer caso, los militares tienen un poder de veto, son un grupo de presión potente y politizado capaz de intervenir para destituir al gobierno en ejercicio, su objetivo político principal es el mantenimiento del *statu quo* y el orden.

Históricamente, en América Latina este tipo de militar, y de régimen, se ha ido transformando en uno de los otros dos que acabamos de mencionar (Stepan, 1971). Sin embargo, más importante es el papel moderador de los militares que da lugar a un régimen militar-civil. En cambio, son auténticos regímenes pretorianos los regímenes con militares guardianes, que controlan directamente al gobierno, ocupando los puestos de toma de decisiones más importantes, que tienen objetivos de orden, conservación e incluso de racionalización económica (reducción de la inflación, del gasto público, del déficit presupuestario). Finalmente, los regímenes con militares gobernantes son aquellos en los que el control y la penetración militar de todas las estructuras políticas, burocráticas, económicas son más profundos. Los objetivos de cambio que se fijan son más radicales y ambiciosos, ya sean progresistas o conservadores. En estos regímenes es mayor la represión y más alta la probabilidad de que sean duraderos. En ellos a veces se intenta, con resultados casi siempre negativos, la formación de un fuerte partido de masas. Cuando el intento tiene éxito y el partido consigue jugar un papel relativamente autónomo entramos en el ámbito de los regímenes ejército-partido.

Finalmente, sobre la probabilidad de instauración de un régimen militar más que uno cívico-militar, existe una relación directa entre las probabilidades de instaurar y consolidar el primer tipo de régimen más que el segundo, y la complejidad de la articulación socioeconómica del país. Si se consideran algunos datos socioeconómicos fundamentales de los países africanos gobernados en el pasado por regímenes pretorianos, globalmente son más negativos que los de países gobernados por regímenes cívico-militares o de otro tipo. Esta última observación permite entender cómo fue posible que en las últimas décadas en las distintas regiones del Tercer Mundo, y particularmente en América Latina (con la clara excepción de Paraguay bajo Stroessner, que era una tiranía militar), la mayor parte de los regímenes instaurados tras un golpe hayan sido cívico-militares.

II.2. *¿Por qué intervienen los militares?*

Antes de prestar atención a los otros modelos autoritarios, resulta útil abordar sintéticamente la cuestión de la intervención de los militares. Acertadamente la mayor parte de los estudiosos se ha detenido en analizar las motivaciones sociopolíticas o las organizativas internas de la intervención militar: el llamado *pretorianismo*. Los temas de fondo de la cuestión pueden comprenderse mejor si la interrogante principal sobre las motivaciones de la intervención se examina a través de algunas preguntas concretas.

Primero: ¿por qué en muchos Estados del Tercer Mundo resulta derrotado un frágil sistema democrático o cuasi-democrático o incluso autoritario, de tipo personalista o no? Las razones más importantes de la intervención militar no son militares, sino políticas, ya que dependen de la ausencia de instituciones políticas consolidadas de alguna manera (Huntington, 1968: 194-198 y apartado 6).

Segundo: ¿por qué los actores de la intervención son precisamente los militares? La respuesta es casi obvia, al ser los militares el sujeto que en cualquier país tiene el monopolio de la fuerza (cfr. Janowitz, 1964 y 1977).

Tercero: ¿cuáles son las condiciones o precondiciones políticas que facilitan la intervención? Muy raros son los casos en los que una intervención externa puede identificarse claramente como determinante para provocar la intervención militar. En este sentido, la situación interna parece que suele ser el aspecto más importante a conside-

rar. Por ejemplo, en Chile en 1973 aunque el papel norteamericano existió efectivamente, no fue determinante ni para la intervención ni para los propios resultados del golpe. Precisamente, Chile supone una clásica situación de intervención militar: profunda crisis política, caracterizada por una baja legitimidad del régimen vigente, politización de las clases inferiores, amenaza a los intereses de las clases medias, profunda crisis económica, ilegalidad, desorden, violencia y corrupción. Una situación de inestabilidad, con escasa institucionalización tanto de las estructuras del régimen, que quizá apenas acababa de alcanzar la independencia —como efectivamente ha sucedido en diversos países africanos—, como de las estructuras intermedias tales como los partidos y los sindicatos (también autoritarios).

Proposiciones tan generales como ésta son válidas tanto para el área latinoamericana como para la africana. Por ejemplo, una investigación sobre los golpes de Estado que se produjeron en África entre 1960, año de la independencia de muchos países de ese continente, y 1975, muestra cómo tal fenómeno está fuertemente ligado a la movilización social y a la ausencia de instituciones políticas consolidadas, más que a situaciones caracterizadas por divisiones étnicas, regionales, locales (Jackman, 1978). Una investigación posterior confirma y amplía las conclusiones de Jackman, demostrando la importancia de la estructura social y política en la explicación de las intervenciones militares y remachando tanto el nexo positivo entre movilización social e intervención como el nexo negativo entre mayores niveles de participación política e intervención. Amplía esas conclusiones también, ya que sostiene con otros datos (hasta 1982) la importancia de un nuevo factor: los sistemas políticos que han sabido responder mejor a los problemas económicos (registrando un crecimiento también industrial y una reducción de la dependencia económica o de los mercados extranjeros) han tenido menos intervenciones militares (Johnson, Slater y McGowan, 1984). Si nos detenemos únicamente en el aspecto económico es interesante recordar que éste ha desempeñado un papel también en la otra área, América Latina, en donde precisamente la incapacidad de los regímenes cívico-militares para paliar la crisis económica de finales de los años sesenta es uno de los factores que puede explicar los procesos de democratización acaecidos en la región.

Cuarto: ¿cuáles son los aspectos organizativos y estructurales que hacen que los militares sean los actores de la intervención? Una respuesta sintética y eficaz nos la da Finer (cfr. 1980: 16): "los militares

con sus cinco ventajas debidas a la organización, disciplina jerárquica, comunicación y espíritu de cuerpo, además del hecho de poseer armas pesadas, son con mucho la organización más poderosa de la sociedad".

Quinto: en última instancia, ¿cuáles son las motivaciones que llevan a los militares a la intervención? La situación política suministra las condiciones de fondo; los aspectos organizativos internos sugieren por qué los militares son los actores de la intervención y ayudan a entender qué diferencias hay entre los regímenes militares y civiles o cívico-militares. Pero a final de cuentas, ¿qué es lo que lleva a una parte de los militares a intervenir? Nordlinger (1978) subraya la preeminencia de los intereses corporativos. En situaciones de desorden civil o de crisis, los militares que se identifican con los intereses nacionales pueden intervenir para prevenir recortes en los gastos de defensa o para aumentar dichos gastos. Para apoyar esta tesis, Nordlinger verifica la correlación entre los ejércitos intervencionistas o pretorianos y el aumento de los gastos destinados a la defensa. Otros autores también confirman esta hipótesis. Sin embargo, a pesar de no estar negando la posibilidad de que en efecto los militares intervengan por dichas razones corporativas, el análisis de Zuk y Thompson (1982) sobre sesenta y seis países del Tercer Mundo entre 1967 y 1976 demuestra que no existe ningún apoyo empírico a la hipótesis según la cual los golpes de Estado militares provocan un crecimiento del gasto militar. En otras palabras, aunque inicialmente se mueven por sus propios intereses, los militares en el gobierno se encuentran, después, expuestos a las mismas presiones, demandas y limitaciones que los gobiernos civiles que les han precedido. Otra motivación concreta puede ser la reacción a interferencias de los civiles que, de un modo u otro, limitan la autonomía militar en materia de promociones, formación, establecimiento de escalafones y otros aspectos parecidos. Un elemento posterior, vinculado al tema del interés corporativo a defender, tiene que ver con la creación por parte de los civiles de milicias alternativas que amenazan con disputarles a los militares el monopolio de la fuerza, o directamente la puesta en marcha por parte de los civiles de acciones que amenazan la supervivencia de la institución militar (Nordlinger, 1978: 96-113). No se puede olvidar, además, que los militares pueden moverse también por un interés de clase, como por otra parte recuerda Nordlinger (*ibidem*: 113-136), cuando hace alusión a la politización de las clases inferiores y a la consiguiente amenaza percibida por las clases medias, a los fracasos de los gobiernos civiles (ilegalidad, crisis

económica, desorden), y a la pérdida de legitimidad del régimen como otros tantos elementos que desencadenan la intervención militar.

La movilización de las clases inferiores es un aspecto que recogen diversos estudiosos que se han ocupado de América Latina. Nun (1968) es uno de los autores que mejor formula el problema partiendo del presupuesto de la coincidencia de intereses entre militares y algunos sectores de las clases medias, a causa del origen social de los primeros, y por el análisis de la debilidad de las clases medias latinoamericanas. Así, el estudioso argentino ha acuñado el término de "golpe de Estado de las clases medias" para definir precisamente esta situación. El interés de clase se puede encontrar también en intervenciones que se han producido en otras áreas geopolíticas, como el Oriente Medio o África del Norte, y no necesariamente involucra a las clases medias y al intento de protegerlas de las clases inferiores: a veces, la intervención parte de una identificación con la oligarquía terrateniente o, incluso, con las clases altas; otras veces la referencia son las clases populares o sus intereses tal y como son percibidos por los militares. En África, los intereses de clase se han vuelto intereses étnicos o regionales y es en estos últimos donde se injertarán las motivaciones de los militares. Y quien interviene es un pequeño grupo o un sector del ejército a las órdenes de un oficial, que lo hace por intereses exclusivamente personales. Decalo (1976) propone explicaciones parecidas para diversos *golpes* africanos que se han dado en Burundi, Uganda, Benín y la República Popular del Congo.

La validez de las conclusiones a que se ha llegado sobre la intervención militar puede reforzarse *a contrario*, planteando la *sexta interrogante*: ¿qué aspectos pueden asociarse negativamente a la intervención militar, o bien qué factores han limitado los golpes de Estado? Por ejemplo, Jackman (1978) confirma la tesis de fondo de Huntington sobre el tema, cuando en su investigación sobre África demuestra que la existencia previa de un sistema con un partido dominante o hegemónico, es decir, una institución que desempeña un papel integrador de estabilidad, está relacionada negativamente con los golpes de Estado. Johnson, Slater y McGowan (1984: 634) sostienen que la situación ideal, contraria a una intervención militar, es la de un partido de masas dominante que permite la competencia y la existencia de partidos menores. Finer (1962: 20-28) había analizado este tema llegando a una conclusión diferente. En esencia, según este autor, la existencia de una alta profesionalización junto con la creencia en el principio de la superioridad civil, una evaluación negativa de las capa-

cidades de acción y eficiencia de las fuerzas armadas, o aún más el temor a una guerra entre los propios militares y, finalmente, el miedo a que después de la intervención el ejército pueda disgregarse, son otros tantos motivos que pueden mantener a los militares en los cuarteles.

II.3. *Regímenes cívico-militares*

El *excursus* sobre la intervención militar en política no agota en modo alguno la complejidad y la amplitud del tema. No se ha abordado el asunto de la nueva profesionalización de los militares, analizado por diferentes autores (Stepan, 1971: 47-65; 1978: 127-136). Para el área latinoamericana la nueva profesionalización significa sobre todo la adquisición por parte de los militares de mayores conocimientos teóricos, la transformación de los ejércitos en cuerpos muy diferenciados, con una mayor cohesión, espíritu de cuerpo, capacidades administrativas y, sobre todo, una mayor disposición para tomar y mantener el poder, una mayor seguridad en sus propias capacidades de gobierno, una ideología distinta basada en la doctrina de la seguridad nacional y por lo tanto una menor disponibilidad a dejar el poder a los civiles o a buscar otras legitimaciones externas.

Precisamente en los países en los que se produce esa nueva profesionalización, que a la vez son países con sociedades más complejas y diversificadas, se dan *regímenes cívico-militares*. Dichos regímenes se basan, ante todo, en una alianza entre militares más o menos profesionalizados y civiles, ya sean burócratas, políticos de profesión, tecnócratas o representantes de la burguesía industrial y financiera. La existencia de tal coalición no debe hacernos olvidar ni las tensiones objetivas que estructuralmente existen entre militares y civiles por la diversidad de intereses que con frecuencia los dividen (Stepan, 1971: 57 y ss.; O'Donnell, 1979: 285 y ss.), ni el hecho de que en algunos países —como se verá más adelante— los roles militares y los roles políticos se yuxtaponen y se mezclan, así que la relación conflictiva entre militares y civiles no corresponde siempre a la realidad: puede existir una estrecha conexión de roles y, en ocasiones, puede darse cooperación en vez de conflicto (Albright, 1980).

Para algunos regímenes cívico-militares puede emplearse la expresión *regímenes burocrático-militares* (Linz, 1975; Feit, 1973). Según Linz, el régimen *burocrático-militar*, que se encuentra con frecuencia en la historia del siglo XX, se caracteriza por una coalición dominada

por oficiales y burócratas. También forman parte de ella otros grupos, pero independientemente de motivaciones ideológicas: con frecuencia las decisiones políticas están dictadas por el pragmatismo. No existe un partido de masas con un papel dominante. Sin embargo, es posible la creación de un partido único montado por el gobierno que tiende a reducir la participación de la población, incluso en sus manifestaciones manipuladas. En algún caso se admiten también otros partidos, pero estos últimos no dan lugar a elecciones libres ni a una efectiva competencia. En muchos regímenes que pertenecen a este modelo, las instituciones tradicionales (como la monarquía o la Iglesia) y las estructuras sociales premodernas (como los grandes terratenientes o la aristocracia) ocupan un lugar importante. Por otra parte, sería erróneo concluir precipitadamente que se trata de regímenes tradicionales. En efecto, en esos regímenes suele estar ya en marcha un proceso de modernización socioeconómica, con un comienzo de industrialización, una notable urbanización, un desarrollo de la educación y la expansión de las clases medias profesionales.

Estos regímenes se han instaurado con frecuencia en sistemas en los que ya habían aparecido las instituciones democrático-liberales, pero no se había consolidado un sistema de partidos capaz de dar vida a gobiernos estables. Los partidos no eran capaces de movilizar apoyos más allá de las áreas urbanas, mientras el poder de los terratenientes persistía en las áreas rurales con un bajo nivel de instrucción de las masas y una política local claramente clientelar. Además, en etapas más avanzadas del proceso de modernización se asiste a dos fenómenos distintos. El primero es el surgimiento de roles tecnocráticos con la creciente importancia que asumen los técnicos en la vida política. El segundo es el recurso cada vez mayor a medidas represivas para controlar a las masas populares. Ejemplos de este tipo de régimen se han dado en países de América Latina, tales como Brasil y Argentina en algunos periodos de su historia y, entre los países de Europa mediterránea, en la España de Primo de Rivera y en el Portugal de Salazar, en los primeros años del régimen (Linz, 1975: 285-301). Otros ejemplos posteriores de regímenes burocrático-militares, gobernados por una oligarquía militar-civil del tipo que acabamos de esbozar, también se han dado en África y Asia.

O'Donnell (1973), en relación a una situación social y económicamente distinta y más avanzada, propuso el modelo de *régimen burocrático-autoritario*, en el que nuevamente encontramos una coalición entre militares y civiles. En síntesis, el modelo de O'Donnell referido

específicamente a América Latina y sobre todo el Cono Sur, presenta las siguientes características: 1) la base social real del régimen está constituida por la alta burguesía oligopólica y transnacional; 2) en el régimen se produce la coalición entre militares, especialistas en la coerción, y tecnócratas cuyo objetivo es "normalizar" la economía; 3) los estratos populares, antes movilizados, son excluidos de la política mediante diversas formas de represión; 4) la exclusión es tanto política como económica: la creciente transnacionalización de la economía favorece solamente al capital privado y a algunas instituciones estatales. Si se intenta evaluar el modelo de O'Donnell en base a los criterios señalados en la figura 2.1 se puede añadir que en la citada coalición dominante no existe una ideología específica más allá de la expresada por la doctrina militar de la seguridad nacional, por el empeño en mantener la economía capitalista de mercado con una fuerte presencia de capital extranjero, mientras que la innovación institucional consiste sólo en el nuevo profesionalismo de los militares.

A propósito de los mismos países a los que se refería O'Donnell, algunos autores han hablado de modelo corporativo. La expresión identifica sobre todo una ideología más que la coalición dominante de base y que sigue estando formada por la oligarquía civil-militar. Más en detalle, el *régimen corporativo* se caracteriza fundamentalmente por una participación controlada y por la movilización de la comunidad política a través de estructuras "orgánicas". En el nivel ideológico, este mecanismo rechaza tanto la concepción liberal de la competición política como la marxista del conflicto de clase, para adherirse a una opción corporativa. Por consiguiente, el corporativismo es:

> […] un sistema de representación de los intereses cuyas unidades constitutivas, organizadas en un número limitado de categorías particulares, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, son reconocidas y admitidas (cuando no creadas) por el Estado, que les garantiza un monopolio de la representación dentro de sus respectivas categorías a condición de que se observen ciertos controles sobre la selección de los líderes y sobre la articulación de las demandas y del apoyo (Schmitter, 1974: 93-94).

No es este el lugar para tratar la doctrina corporativa, basada en la idea de la representación a partir de las unidades económicas y/o sociales de pertenencia, ni para revelar las ilusiones de democratización que alimentan algunos defensores del corporativismo. Basta sólo subrayar que los motivos de la creación de las estructuras características

de la "democracia orgánica" —los sindicatos verticales o los poderes legislativos corporativos o el mismo partido— deberán buscarse sobre todo en el diseño de los líderes autoritarios que tratan de legitimar su poder sirviéndose de esta doctrina y, al mismo tiempo, de controlar la participación de algunos sectores de la comunidad política. Además, en este tipo de régimen se encuentran también partidos únicos, organizados y a veces importantes en la mecánica del régimen. Finalmente, hay que recordar la distinción entre corporativismo "incluyente" y "excluyente" (cfr. Stepan, 1978). En el primer caso, el objetivo de los gobernantes es mantener un equilibrio entre Estado y sociedad garantizado por políticas dirigidas a la incorporación y la inclusión de grupos obreros importantes en el nuevo ordenamiento político-económico. En cambio, en el segundo caso, el objetivo del corporativismo excluyente es la exclusión que se logra mediante la coerción, la desmovilización y la reestructuración de los grupos obreros más importantes (*ibidem*: 74). Por consiguiente, se trata de regímenes que tienen un notable grado de estructuración e innovación en términos institucionales. Las tendencias y las estructuras corporativas se pueden encontrar en diversos países, aunque muy diferentes en cuanto a sus contextos socioeconómicos.

Por lo tanto, los principales regímenes cívico-militares abordados hasta aquí son dos: los regímenes burocrático-militares y los corporativos, excluyentes o incluyentes. Del tercer modelo, el Estado burocrático-autoritario —la expresión es de O'Donnell—, ya hemos subrayado cómo se yuxtapone al modelo corporativo en cuanto a su ámbito de aplicación. En el centro de estos regímenes han existido con frecuencia *movimientos populistas*. Con más precisión y en lo que se refiere a Latinoamérica, el populismo debe encuadrarse en el ámbito de los fenómenos de profunda transformación socioeconómica. En esencia, se trata de la traducción política del enorme proceso de movilización que implica a sectores de la población que antes no participaban o, al menos, no estaban activos políticamente. Si la principal base social del populismo está compuesta por las masas urbanas de reciente inmigración, en los distintos movimientos, y sobre todo en los regímenes, se pueden encontrar asociados a grupos de la clase media, las clases burguesas altas, el clero y también los militares. Los movimientos y los partidos populistas también se distinguen por la presencia de un líder carismático y por una relación no mediada en términos organizativos entre el líder y las masas. El tipo de participación resultante no es ni autónoma ni espontánea; consiste más bien en formas de mo-

vilización desde arriba de los grupos populares que no están plenamente organizados. La ideología no está bien articulada ni formulada con precisión, sino que se refiere a valores con frecuencia vagos y ambiguos, sobre todo con grandes diferencias de un país a otro. Sin embargo, hay dos constantes: el acento que se pone en la voluntad popular identificada con la justicia y la moralidad, y la importancia de la relación no mediada entre el pueblo y el líder. Con mucha frecuencia esta ideología está asociada a los valores del progreso, desarrollo, industrialización y a los del nacionalismo. Por lo tanto, en su conjunto, se trata de movimientos complejos social e ideológicamente y con aspectos muy diferentes entre sí.

Weyland (2001: 14) se esfuerza por captar sintéticamente todos estos aspectos al definir el populismo como "una estrategia política gracias a la cual un líder personalista busca o ejerce un poder gubernamental basado en el apoyo directo, no mediado, no institucionalizado, por parte de un gran séquito, preponderantemente no organizado". Aunque parezca impropio reducir un fenómeno tan importante a una "estrategia" política, la definición que identifica movimientos tan distintos da en el blanco, explicando las razones esenciales de la diversidad en relación a los aspectos personales y a la sustancial desorganización. Por otra parte, todo esto se puede ver también por los éxitos alcanzados cuando el movimiento logra hacerse con el poder e instaura un régimen autoritario: se puede oscilar desde soluciones moderadas y conservadoras (el PRI mexicano) a la simple aceptación del orden constituido (con Rojas Pinilla en Colombia y, en parte, con Perón en Argentina), o llegar a alternativas radicales y revolucionarias (el movimiento y el régimen castrista en Cuba).

Seguir poniendo ejemplos de los modelos de regímenes cívico-militares supone cambiar el *focus* a otras áreas geopolíticas. Sobre todo, Asia y África. Aquí, el modelo más importante de régimen cívico-miliar a analizar es el de los *regímenes ejército-partido*. Los actores principales de ese régimen son el ejército y el partido, dos estructuras paralelas y básicamente en simbiosis: los mismos líderes pueden ocupar roles distintos tanto en una como en otra de las estructuras. Con frecuencia el ejército es el *partner* más fuerte e importante de la coalición, es el que logra ejercer un control sobre el partido, una estructura de masas articulada que desempeña tareas de movilización, integración y control de la población. En todos los casos que se pueden incluir en este régimen, la instauración se ha producido tras un golpe de Estado militar y profundas modificaciones constitucionales que ocu-

rrieron entre mediados y finales de los años sesenta. Aunque con frecuencia no se pueden comparar las políticas que realizaron concretamente, estos regímenes tienen una orientación ideológica socialista-nacionalista o más claramente marxista-leninista. La principal estructura civil es el partido único; sólo en algunos casos se admiten otros partidos pequeños sin que exista una competición real. Es decir, estamos en el ámbito del llamado "sistema con partido hegemónico". Este modelo supone también una notable innovación institucional tanto por el papel y la articulación de las estructuras políticas como por los otros órganos de gobierno de la sociedad y la economía que se crean. Los regímenes que configuran tal modelo prometen una alta estabilidad, aunque no es posible emitir un juicio definitivo ya que el fenómeno al que se refiere el modelo se ha difundido sobre todo en la última década. Por otra parte, conviene recordar cómo ya a finales de los años sesenta, Huntington (1968: 397 y ss.) había subrayado las posibilidades de estabilidad que aseguran la existencia y la institucionalización del partido único.

II.4. *Regímenes de movilización*

Los regímenes de movilización son aquellos en los que la característica de limitada movilización que es propia de los autoritarismos se mitiga hasta el punto de que se convierten en un modelo-límite de autoritarismo, mucho más próximo al totalitarismo (cfr. más adelante). A pesar de las enormes diferencias entre los diversos modelos propuestos y entre los casos agrupables en cada modelo, los distintos regímenes están unidos sobre todo por el papel preponderante del partido único o hegemónico, que puede también convivir con otros partidos menores sin que exista una efectiva competencia. Las diferencias se encuentran en los orígenes, en los contextos culturales y socioeconómicos y en las ideologías-mentalidades que inspiran y guían la acción de los gobernantes y en las que se basan las formas de legitimación de tales regímenes.

El primer modelo es el del *régimen nacionalista de movilización* que nace de la lucha por la independencia nacional dirigida por una élite local, con mucha frecuencia por un líder carismático, que convierte al partido en vehículo de una movilización desde abajo que empieza ya antes de la independencia y que, después, se convierte en la estructura que sostendrá al régimen. En estos regímenes los militares

tienen un papel secundario y aceptan básicamente el control de las élites nacionalistas civiles. El partido con los años se puede transformar también en una máquina burocrático-clientelar en la que la ideología nacionalista, una vez alcanzada la independencia, se decolora y asume las formas autóctonas de un socialismo con características ambiguas. No siempre la movilización se mantiene eficazmente, ni siquiera en los casos en que se alcanza la independencia al final de un largo período de luchas de un movimiento de liberación nacional. Este régimen tiene una notable articulación en términos de estructuras políticas locales y nacionales, a nivel de partido o no. La gran mayoría de los casos que entran en este modelo forman parte del continente africano. A menudo, estos regímenes se instauraron en los años sesenta al término de la descolonización; la ideología nacionalista y socialista (de la "negritud" al "humanismo africano") resulta central en ellos. Pero, al menos, tres importantes movimientos de liberación han tenido éxito y han instaurado regímenes parecidos en las ex colonias portuguesas también durante los años setenta (Angola, Mozambique y Guinea-Bissau). Además, en algunos casos una vez finalizado el período inicial de la independencia, la burocracia estatal adquiere cada vez más importancia en el proceso de formación de las políticas públicas (Schulz, 1979; Asmeron, 1985).

El segundo modelo de régimen de movilización nos lleva a áreas geopolíticas y a periodos históricos completamente distintos: a Europa Oriental y a Asia en la segunda posguerra. Se trata del *régimen comunista de movilización*. En un contexto socioeconómico a menudo muy desarrollado, en el centro de la coalición dominante se encuentra un partido único, con una articulación estructural muy profunda y una notable capacidad de control de la sociedad. Este aspecto ha hecho hablar de "Estado-partido" para indicar también el paralelismo y la yuxtaposición que se crea entre las estructuras del régimen y las del partido. La importancia crucial del partido único no debe llevarnos a la conclusión de que nos encontramos en una situación de monismo y, en ese sentido, de totalitarismo. En efecto, aunque se trata de un modelo autoritario muy cercano al *genus* totalitario, precisamente la complejidad social u otros aspectos estructurales de tipo étnico y económico hacen que al lado del partido con tendencias totalitarias otros grupos tengan un papel en el régimen, tales como los diversos sectores públicos, burocráticos e industriales o, incluso, el ejército. A este respecto hay que subrayar la singular posición de los militares. Ante todo, en el sentido de que no existen tensiones, sino acaso de vez en

cuando confusiones entre los roles militares y los partidistas. En segundo lugar, si existe un conflicto con los militares, éste no está originado por motivos profesionales (Albright, 1980: 559). En tercer lugar, los militares adoptan un papel de garantes del régimen y sostenedores de la hegemonía del partido, capaces también de intervenir con importantes modificaciones del mismo régimen, en el caso de crisis profunda del partido. Se puede recordar a Polonia en 1983. Con más precisión, en caso de crisis los militares son un recurso con el que una facción del partido siempre podrá contar (véase Perlmutter y Leo-Grande, 1982). La ideología legitimadora es el marxismo-leninismo, instrumento de movilización y control de la participación, uno de los más potentes elaborados por la cultura occidental. Las posibles variantes ideológicas que se han dado en ciertos países, tales como el titoísmo o el maoísmo, no cambian en lo más mínimo la función de movilización que desempeña, simplemente la adaptan a las tradiciones culturales y a la estructura social del país. Finalmente, el modelo se caracteriza por una diferenciación estructural muy alta entre el partido, los sindicatos y otros tipos de consejos a nivel local. En este sentido, debe subrayarse la penetración de las estructuras político-partidistas en todos los niveles de la sociedad. Lo que diferencia a este modelo del totalitarismo es la existencia de un cierto grado de pluralismo limitado, una ideología menos dominante y una menor movilización. Sin embargo, según algunos autores, este régimen puede definirse como "post-totalitario" (véase Linz y Stepan, 1996).

La diferencia con el modelo anterior no radica en la ideología en sí, dado que también en los regímenes nacionalistas de movilización la ideología puede ser (y lo es concretamente en algunos casos) el marxismo-leninismo, sino que se encuentra en los diferentes resultados producidos por tal ideología, actuando en contextos muy diversos. En el primer modelo, se trata de países cuyas élites primero han luchado por la independencia y, después, han debido instaurar y consolidar un régimen que se acababa de implantar, cargando, por una parte, con sus propias tradiciones, su propia historia indígena y, por otra parte, con la herencia de la colonización. En el segundo modelo, la misma ideología se afirmará en países ya independientes, frecuentemente ya desarrollados desde el punto de vista socioeconómico, que a veces han salido de una experiencia totalitaria. El modelo que acabamos de describir, aun más que los otros, puede ser un "paraguas" para muchos casos muy distintos entre sí en numerosos aspectos. Por ejemplo, la Unión Soviética de los años sesenta en adelante (Barghoorn, 1972;

Skilling y Griffiths, 1971; Hough y Fainsod, 1979; Schapiro, 1968) o China (Pye, 1972; Melis *et al*., 1980; Gibelli y Weber, 1983) o los otros países comunistas de Europa Oriental son posibles candidatos a entrar en este modelo. Un análisis más pormenorizado y articulado nos llevaría a proponer otras distinciones y tipologías capaces de identificar los aspectos característicos de los distintos países, cuestión que, en efecto, ya ha sido llevada a cabo por diversos autores (Johnson, 1970; Farell, 1970). Entonces, se puede observar mejor cómo en algunos países de Europa Oriental el intento de construir regímenes de movilización fue en parte, o en todo, una empresa fracasada, provocando repetidas crisis, por ejemplo, en Polonia o Checoslovaquia. De igual modo, se puede entender cómo tales partidos se transformaron sobre todo en estructuras burocrático-clientelares, mientras poco a poco la ideología pasaba a un segundo o tercer plano; o bien, se puede observar cómo al menos en un caso (Rumania) el régimen se personalizaba directamente de modo notable, obligando a algún estudioso a adoptar el término de "comunismo dinástico".

Con el tercer y último modelo tratado aquí se vuelve al período de entreguerras. Este modelo se aplica a un solo caso, donde existen sólidas razones "objetivas" para considerar el *régimen fascista de movilización*. Algunas son muy evidentes: el caso en cuestión es Italia entre 1922 y 1943. Otras razones se refieren al hecho de que el sistema del que se extrae el modelo es el primer ejemplo de un régimen no democrático de masas. Como tal, ejerció una influencia enorme en todas las latitudes y durante muchas décadas posteriores a la caída de Mussolini. En efecto, es sabido que para numerosos y diferentes fenómenos en otros países se ha seguido hablando de "fascismo" o "fascismos"; así se ha exportado una experiencia muy difícil de hacerla "viajar", si el *focus* se mantiene sobre el régimen y no sobre los movimientos y los partidos fascistas o de inspiración fascistoide que efectivamente surgieron en Europa y fuera de ella entre las dos guerras mundiales. El modelo se describe fácilmente en sus rasgos esenciales. El actor principal es un líder carismático estrechamente vinculado a un partido con tendencias totalitarias, articulado y estructuralmente diferenciado que existe antes de la instauración del régimen y que es el principal protagonista del proceso de instauración. En las fases siguientes de consolidación y persistencia, las estructuras del régimen y del partido totalitario tienden a "autonomizarse" de los otros grupos socioeconómicos que los apoyan y que, en buena medida, han determinado su éxito durante la instauración. Dichos grupos están formados por

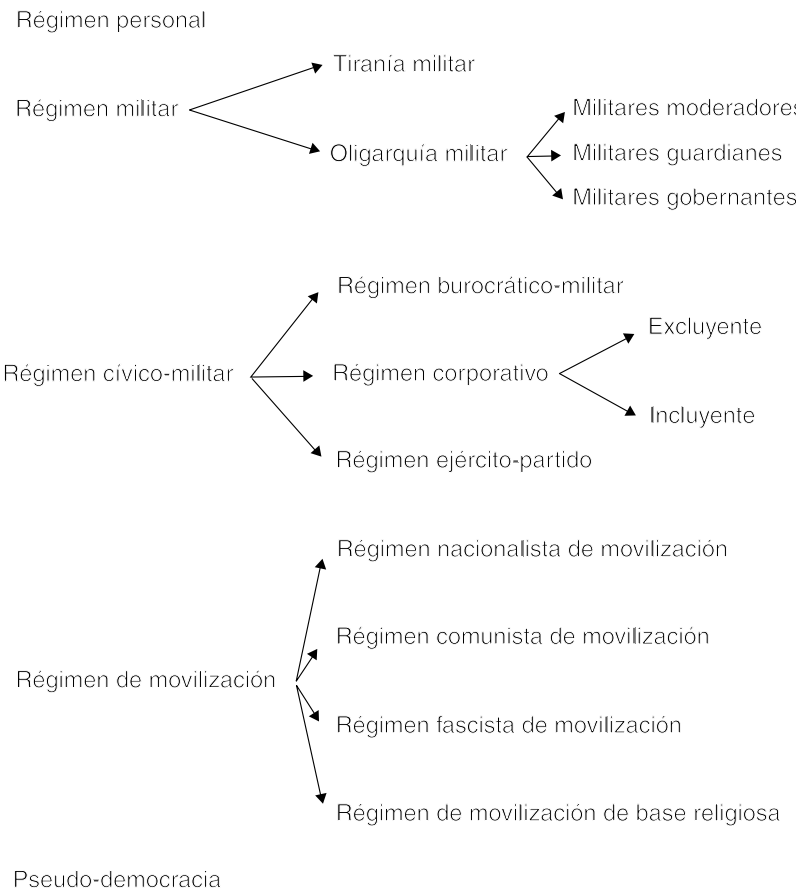
instituciones tradicionales como la monarquía, el ejército, la Iglesia (en una posición ambigua de cooperación-conflicto), o bien por grupos sociales tales como los terratenientes —pero también los medianos y pequeños propietarios—, la gran industria, pero también la pequeña clase media (De Felice, 1972). La presencia y el papel de esos actores —y sobre todo de la Iglesia católica— mantendrá al partido en el ámbito de un relativo pluralismo limitado, pero suficiente para diferenciarlo claramente del régimen totalitario. En resumen, este modelo se ubica en las fronteras entre autoritarismo y totalitarismo, como el anterior. El régimen se instaura fundamentalmente como respuesta a un fenómeno de movilización de las clases inferiores. Esto explica tanto las razones del apoyo al partido por parte de los otros grupos como, en parte, la ideología y el éxito del propio partido. En efecto, la ideología se caracteriza esencialmente por ser fuertemente nacionalista, incluso pan-nacionalista, lo que permite entender mejor la política exterior del régimen, agresiva e imperialista. Además, igual de destacables son el anti-liberalismo, el anti-parlamentarismo, el anti-comunismo: la ideología fascista pretende ser una respuesta de masas a las ideologías liberales y comunistas. También tiene componentes anticlericales y anticapitalistas. Apunta a la integración y la solidaridad nacional, al uso de la violencia, a la supremacía del Estado, a sus principios de disciplina, orden, autoridad, basados en algunos estilos exteriores retóricos y románticos (Zunino, 1985). Sus grupos sociales iniciales de referencia son los jóvenes, los estudiantes, civiles o ex militares. El régimen no abraza ni traduce en políticas dicha ideología, más bien la contradice, buscando inicialmente el apoyo de los grupos sociales arriba mencionados, que piensan poder instrumentalizarlo y deshacerse de él en el momento oportuno. Así termina por "olvidar" el contenido transformador y potencialmente innovador de su propia ideología, con la que tomó el poder.

El partido totalitario y la ideología fascista, junto a la represión y a las medidas de policía, son los instrumentos y los contenidos principales de la alta movilización (y desmovilización de las capas sociales en posible oposición, tales como los obreros y los campesinos) creada y mantenida por el régimen. La contradicción implícita en el querer mantener una alta movilización sin lograr una traducción de la ideología en políticas (por ejemplo, el corporativismo se quedó mucho tiempo en el papel y la Cámara de los Fascios y de las Corporaciones se crearía 16 años después del nacimiento del régimen en Italia), así como el peligro de que la participación, sobre todo juvenil, pasara de

estar controlada a ser espontánea y se les fuera de las manos a los gobernantes (Germani, 1975: 282), permanecerían en estado latente, susceptibles si acaso de manifestarse abiertamente a largo plazo lo que después en Italia nunca sucedió. Dicha contradicción y dicho peligro pueden considerarse para el caso italiano como un descubrimiento *ex post* para encontrar los límites de la legitimación de un régimen que en gran medida estuvo apoyado a nivel de masas. La innovación en términos de estructuras políticas acabamos de subrayarla. Basta pensar de nuevo en el partido y en todas sus articulaciones: juvenil, universitaria, femenina (Aquarone, 1965). Finalmente, la diferencia entre este modelo y los otros dos ya abordados no radica solamente en las ideologías, sino también en los contextos completamente distintos en los que se insertan.

Los años ochenta del siglo XX mostrarían también otro fenómeno completamente nuevo en cuanto a los regímenes de movilización. Si en los modelos que hemos delineado antes la principal estructura de movilización es el partido y si en algunos regímenes militares o burocrático-militares, como Libia, Sudán y Pakistán, la religión musulmana constituye un aspecto importante, tanto para legitimar al régimen como para señalar la base normativa políticamente relevante, el régimen que se instaura en Irán es un fenómeno completamente nuevo. Se le incluye aquí porque configura, sin duda alguna, un régimen de movilización que en su inicio fue creado por un líder carismático, Jomeini. Al mismo tiempo, se aleja de los otros modelos anteriormente indicados: no nace, por ejemplo, ni de una lucha por la independencia ni del conjunto de transformaciones que seguirían a la Segunda Guerra Mundial y ni siquiera de un movimiento totalitario de cualquier tipo. La novedad más importante es la presencia combinada de una estructura de movilización muy articulada y potencialmente más eficaz que el partido, el clero, y una ideología igualmente compleja que disciplina, controla, tiene prescripciones para cada momento de la vida del "afiliado-creyente", la religión musulmana. El resultado, en términos de régimen, es un sistema monista, en cuanto al número de actores presentes, una ideología compleja, una alta, enorme capacidad-realidad de movilización, e interesantes novedades institucionales a nivel local y nacional. Desde este punto de vista se podría hablar de un *régimen de movilización de base religiosa*, que, por otra parte, en los últimos años del siglo XX muestra transformaciones internas debidas sobre todo a la misma fragmentación interior del clero una vez muerto el jefe carismático. Y de este modo se aproxima cada vez más a un régi-

FIGURA 2.2. *Autoritarismos*



men autoritario civil, pero conservando su potencial de alta movilización. La figura 2.2 resume los diversos tipos de autoritarismo tratados líneas atrás, incluyendo la pseudo-democracia examinada al final del capítulo 1.

III. TOTALITARISMOS

Dada la relevancia de los países que con frecuencia y sin discusión entran en esta categoría, la Alemania nazi y la Unión Soviética estalinista, contamos con decenas de estudios e investigaciones muy importantes acerca de ellos. Aquí nos limitaremos a retomar las dimensiones establecidas a propósito del régimen autoritario y de sus subtipos, ya que son útiles para suministrarnos las indicaciones definitorias esenciales. Así, se puede sostener que los regímenes totalitarios se distinguen por: a) ausencia de pluralismo o bien monismo, caracterizado por el papel predominante del partido único en cuanto estructura burocrática y jerarquizada, articulada a través de una compleja serie de organizaciones que sirven para integrar, politizar, controlar, impulsar a la participación a toda la sociedad civil y, además, subordinación completa de todos los otros posibles actores (desde los militares a la burocracia y a la Iglesia) al partido único que, por consiguiente, ocupa una posición auténticamente central y determinante; b) presencia de una ideología articulada y claramente definida, dirigida a la legitimación, al mantenimiento del régimen y a dar contenido a las políticas de movilización y a las mismas políticas sustantivas; c) presencia de una alta y continua movilización sostenida por la ideología y por las organizaciones partidistas y sindicales, que también están subordinadas al partido; d) un pequeño grupo o un líder en el vértice del partido único; e) límites no previsibles al poder del líder y a la amenaza de sanciones.

A estos elementos de fondo se pueden agregar algunas precisiones. La primera, "la ideología totalitaria es un núcleo que tiene el proyecto [...] de transformación total de la realidad social" (Fisichella, 1976: 209). Además, hablando de la importante represión a la que recurre ese régimen, se debe especificar que el terror totalitario se manifiesta también hacia los "enemigos potenciales", "enemigos objetivos", "autores de delitos posibles", e incluso hacia sus seguidores, es decir, va dirigido a todos aquellos que de algún modo, con independencia de sus intenciones subjetivas, pueden suponer un obstáculo a las políticas del régimen, o mejor dicho, del líder, aunque se trate de miembros de la misma élite dirigente. Ese terror se concreta en una especie de "universo de campo de concentración", que se caracteriza tanto por la cantidad de personas afectadas como por ser una "estructura política de erradicación del tejido social", que hace sentir sus consecuencias sobre todo el cuerpo social (*ibidem*: 61-94). Estas con-

sideraciones llevan también a sostener que si en el régimen autoritario existe una previsión de la sanción, en el régimen totalitario, por el contrario, es totalmente imprevisible. Finalmente, tocando el punto más llamativo, el régimen totalitario presenta un alto grado de movilización junto a las otras características ya mencionadas, pero tales procesos se distinguen por tener como objetivo una profunda transformación y, en este sentido, se puede hablar de institucionalización del desorden revolucionario: "la estructura organizativa y la mecánica funcional del Estado totalitario reproducen el mismo principio de desorden civil y de inestabilidad permanente" (*ibidem*: 119).

Llegados a este punto, se pueden captar las diferencias entre los dos mayores ejemplos de totalitarismo, es decir, entre la Alemania nazi y la Unión Soviética estalinista. Este problema ha sido estudiado por distintos autores (Talmon, 1952). Aquí se subrayan las diferencias entre las ideologías: es nacionalista la nazi (o fascista), y es internacionalista la soviética; con un contenido y objetivos más marcados de profunda transformación la segunda que la primera; más dispuesta a subrayar el papel del líder y de la élite la primera que la segunda, que, en cambio, se presenta como más "democrática"; una acentuación del racismo en la primera, que está ausente en la segunda. Se pueden señalar otras diferencias comparando las principales estructuras centrales de los dos regímenes. Por ejemplo, los partidos únicos en relación a los distintos orígenes sociales de los grupos dirigentes, o bien en relación a la posibilidad de institucionalizar organizaciones paramilitares, presente en el caso nazi y no en el soviético.

Una pregunta importante es saber qué otras realidades políticas pueden incluirse en el *genus* totalitario. Distintos autores han incluido a la China de Mao en este *genus*. Aunque para este país no se han documentado las políticas del terror, como las que acabamos de indicar, se pueden observar, en todo caso, una ideología desarrollada, un papel central del partido único, una movilización muy acentuada, es decir, fundamentalmente todas las otras características propias del totalitarismo. De igual modo, se han citado a Cuba, Vietnam del Norte o Rumania como ejemplos de totalitarismo. Erróneamente, también la Italia fascista ha sido considerada en esta categoría, pero para este caso debería hacerse un examen de los regímenes que se sitúan en las fronteras entre los dos tipos, el totalitarismo y el autoritarismo.

IV. REGÍMENES TRADICIONALES

En ciertas áreas, por ejemplo el Oriente Medio, tenemos algunos casos, como Arabia Saudí y los Emiratos Árabes Unidos, que entran en este modelo. Su base de legitimidad se comprende bien si se piensa en el patrimonialismo del que hablaba Weber y en el papel de instituciones como la monarquía, o bien en la expresión de *régimen sultanista* adoptada por Linz y Stepan (1996). Se trata de regímenes basados en el poder personal del soberano que tiene cogidos a sus colaboradores con una relación hecha de miedo y recompensas; son regímenes típicamente *legibus soluti*, en donde las decisiones arbitrarias del soberano no están limitadas por normas, ni deben justificarse sobre una base ideológica. Por consiguiente, existe un uso del poder de forma particularista y para fines esencialmente privados. En estos regímenes, el ejército y la policía juegan un papel central, mientras evidentemente falta cualquier ideología y cualquier estructura de movilización de masas, como suele ser el partido único. En resumidas cuentas, se está en un ámbito político dominado por élites e instituciones tradicionales.

V. UNA CONCLUSIÓN PARCIAL

Este capítulo ha analizado las principales alternativas no democráticas que han surgido en el transcurso de las décadas pasadas. Algunas parecen acabadas definitivamente, hasta el punto de que es difícil hoy pensar en una nueva instauración fascista en distintas áreas geográficas, de un régimen de movilización comunista en Europa del Este o de un régimen militar en América Latina. Otros regímenes no democráticos han caído, pero cabe pensar que puedan renacer legitimándose nuevamente. Esto puede suceder, sobre todo con los *regímenes personales,* en distintas áreas del mundo, pero ante todo en África: es predecible que en el futuro siempre pueda surgir un líder que logrará convencer a los ciudadanos y a élites poco democráticas de que es capaz de resolver los problemas del país en aquel momento.

Los *regímenes de movilización con base religiosa* seguirán proponiéndose como alternativas resolutivas a los ordenamientos democráticos identificados con un Occidente cuyos valores no se comparten y por el que más bien se sienten oprimidos. Aún hay más, su legitimidad

siguen pudiéndola reivindicar formas atenuadas de otros regímenes de movilización —excluidos, como he sostenido antes, los fascistas— que estén particularmente atentos a la gradual modernización económica y a la contención de los derechos. Estos regímenes basan la prolongación de su legitimidad en la promoción del crecimiento económico mediante parciales y prudentes aceptaciones del mercado y, al mismo tiempo, logrando mantener el orden y, por consiguiente, un control importante sobre la sociedad. Igual de posibles son las propuestas en áreas como Asia de *regímenes burocráticos*, que manteniendo un cierto papel, aunque sea poco visible, de los militares, se hicieran particularmente sensibles, por una parte, a la contención de los derechos, las libertades políticas y la competencia y, por otra, al crecimiento económico o, en todo caso, a la modernización económica. En este sentido, se puede atisbar una evolución de algunos modelos autoritarios que se han implantado en distintas áreas, como ha sucedido precisamente para el régimen burocrático-militar que nació en América Latina.

Sin embargo, es probable que la alternativa autoritaria más eficaz y con posibilidades de éxito para acceder a la democracia de talante occidental pueda ser la *pseudo-democracia*, es decir, aquel régimen que tiene algunos aspectos formales de la democracia, tales como Constituciones aparentemente garantistas, elecciones, más de un partido, pero al que no corresponde una garantía real de los derechos, participación efectiva y posibilidad de expresar el disenso político. Por ejemplo, en África, en este modelo entran un número importante de países, alrededor de 20 sobre 50 (un poco más de 10 regímenes autoritarios en estricto sentido, una docena de democracias liberales y otras tantas democracias electorales o, en mi terminología, "democracias limitadas")[2]. Sin embargo, precisamente las dimensiones de esta categoría sugieren que en algunas áreas del mundo, como África, la democracia está de hecho merodeando, pero no es posible ponerla en discusión abiertamente en cuanto alternativa no aceptable para aquellas sociedades. En esto, la diferencia con los regímenes personales o los de movilización, incluso débil, es evidente: estos regímenes reivindican abiertamente una particular legitimidad de tipo no democrático.

[2] Véase el último apartado del capítulo 1. Los datos citados están sacados del último *survey* del que he dispuesto de la *Freedom House* (Karatnycky, Motyl y Graybow, 2002), con las inevitables valoraciones clasificatorias de quien esto escribe.

3. DE LA DEMOCRACIA AL AUTORITARISMO

I. ¿QUÉ TRANSICIONES?

Después de haber diseñado los diversos tipos de regímenes en los capítulos anteriores, ahora podemos afrontar mejor los distintos caminos del paso de un régimen democrático a uno no democrático, que son principalmente los seis siguientes:

1. democracia ⇨ régimen personal
2. democracia ⇨ régimen militar
3. democracia ⇨ régimen cívico-militar
4. democracia ⇨ régimen de movilización
5. democracia ⇨ totalitarismo
6. democracia ⇨ pseudo-democracia

No cabe plantear la hipótesis de un retorno a un régimen tradicional después de una experiencia democrática por las consecuencias profundas que la implicación de la sociedad civil tiene sobre las perspectivas de instauración de un nuevo régimen, que si acaso supondría alguna forma de autoritarismo. Se excluyen además las transiciones dentro del *genus* no democrático. La penúltima de las seis señaladas ha resultado particularmente rara. En efecto, en ella sólo puede caber sin discusiones el tránsito de la República de Weimar al nazismo [1]. Pero también la segunda es muy discutible en cuanto que una experiencia democrática, aunque parcial, que involucre a sectores de la sociedad es muy difícil que pueda después dejar todo el espacio político a los militares. Es más probable que si los militares han intervenido en política se llegue a regímenes cívico-militares, que es el caso más

[1] Esta observación nos lleva indirectamente a otra, importante para el próximo capítulo: el único caso efectivo de paso del totalitarismo a la democracia sería el de Alemania. Pero se podría referir a una sola parte del país, la llamada Alemania de Bonn, porque en la otra parte se tendría otro paso, también inédito y original dentro del *genus* totalitario después de la Segunda Guerra Mundial.

frecuente en América Latina. Regímenes militares en sentido estricto suceden con frecuencia a regímenes tradicionales de diverso tipo, a veces anticipando involuntariamente las posibles transiciones a formas también parciales de democracias, como a las que se refiere el apartado IV del capítulo 1, sobre los regímenes de transición.

Aquí se examinarán sólo las dos dinámicas de transición más frecuentes y relevantes: la transición de la democracia a regímenes cívico-militares y la transición de la democracia a regímenes autoritarios civiles, es decir, a regímenes de movilización (comunista o fascista), en diversas décadas del siglo XX, también después de la Segunda Guerra Mundial. Para entender tales transiciones es necesario partir de las dinámicas internas al régimen democrático y, después, al autoritario.

II. CRISIS Y FRACASO DEMOCRÁTICO: LAS DEFINICIONES

Haciendo referencia no a las teorías normativas de la democracia sino a la definición empírica de la democracia ya esbozada (cfr. cap. 1), *crisis democrática o de la democracia* es el conjunto de fenómenos mediante los cuales surge la alteración en el funcionamiento de los mecanismos típicos del régimen democrático. Con más precisión, hay crisis democrática cuando surgen límites y condicionamientos a la expresión de los derechos políticos y civiles o cuando hay limitación de la competición política y de la posible participación porque se ha quebrado el compromiso democrático que está en su base. La crisis democrática a la que nos referimos es la crisis de las democracias liberales de masas, que se han instaurado históricamente en Europa Occidental, y de allí se han exportadas a otras áreas. Se trata de democracias capitalistas, es decir, de democracias en las que la propiedad privada y el mercado son aspectos cruciales en los que se basan las propias estructuras democráticas.

Más allá de la crisis de la democracia, cuya posible definición se ha esbozado anteriormente, existe también —o, mejor, existen— crisis *en la* democracia al menos en los dos significados empíricamente más relevantes de: a) parálisis del funcionamiento o mal funcionamiento, según las normas existentes, de algunas estructuras, mecanismos o procesos cruciales del régimen (por ejemplo crisis de gobierno), así como de las relaciones legislativo/ejecutivo o de otras estructuras propias de cada tipo de régimen, burocracia o magistratura; b) distancia-

miento o mal funcionamiento de las relaciones entre la sociedad y los partidos o entre grupos, partidos y estructuras del régimen democrático, que se manifiestan en forma de demandas expresadas por la sociedad civil y que no se traducen o no pueden traducirse, por diferentes motivos, en decisiones tomadas por el régimen. De los dos aspectos, inevitablemente vinculados, el más importante es el segundo. Pero esta crisis será abordada en el capítulo 5. En este capítulo la atención se centrará en la crisis que desemboca en un cambio de régimen.

Entre la crisis *de la* y *en la* democracia existen obvias relaciones. Ante todo, la segunda, menos grave y siempre recuperable, puede desembocar en la primera. Ésta, a su vez, puede desembocar en el fracaso o caída del régimen democrático, con el consiguiente cambio del propio régimen en dirección autoritaria, pero, al menos como hipótesis, puede evolucionar también en dirección todavía democrática. Se tiene, por consiguiente, una caída cuando los caracteres fundamentales del régimen saltan y se instaura otra democracia o un régimen autoritario.

III. CRISIS Y FRACASO DEMOCRÁTICO: LA DINÁMICA

Para ilustrar el desarrollo de la crisis, ante todo hay que identificar los conflictos sustanciales y los actores institucionales y políticos (partidos y grupos) relevantes en un determinado período. En segundo lugar, se debe observar el *estado* del régimen democrático que precede al período identificado como *crítico*. ¿Cuánto tiempo lleva instaurada la democracia? ¿Ha existido alguna forma de consolidación? En tercer lugar, a medio y también a largo plazo, profundas transformaciones socioeconómicas, una crisis económica, más o menos larga, o también sólo la continua dificultad para resolver los problemas sustantivos a los que determinados actores atribuyen gran relevancia, pueden traducirse en movilización política, a nivel de masas, y en cambios en las actitudes y las preferencias políticas, precisamente de los actores que apoyan el régimen.

Al término de fenómenos muy distintos de un país a otro, el inicio de la crisis presenta una exasperación del conflicto político a nivel de élite y una mayor fluidez y cambio en los alineamientos entre partidos, sindicatos y otros grupos sociales políticamente activos o activados, o mejor entre los partidos, los sindicatos y otros grupos activos, por una

parte, y la sociedad civil por otra. De esta situación de mayor y más exasperado conflicto, de fluidez en los alineamientos y también de redistribución, a veces difusa, de recursos, son manifestaciones recurrentes: el aumento de la radicalización, de la fragmentación y/o el fraccionamiento partidista, de la participación (como principal aspecto de la movilización) y, finalmente, de la inestabilidad gubernamental. En el plano empírico, por consiguiente, la crisis democrática se inicia si se da un crecimiento de la radicalización, de la fragmentación y/o fraccionamiento partidista, de la participación y de la inestabilidad gubernamental.

De todos estos fenómenos es posible construir sus correspondientes indicadores empíricos (cfr. Morlino, 1981). Sin embargo, conviene hacer alguna otra observación sobre la diferencia y la relación entre radicalización y polarización, a la que frecuentemente se hace referencia en la literatura[2]. La polarización consiste en la tendencia a la agregación sobre polos de las posiciones políticas de los principales actores partidistas en términos de votos y escaños, es decir, a nivel de masas. La radicalización, que puede acompañar al segundo proceso pero también diferenciarse de él, implica un aumento de la distancia entre los mismos polos o entre las diversas fuerzas políticas sobre problemas sustantivos y, por consiguiente, también en la conducta hacia el régimen en el sentido de un desinterés, o bien una oposición activa más o menos extrema. El escenario de expresión de la radicalización de los actores políticos es tanto el parlamento (y sus correspondientes conflictos) como la "calle" y la lucha política que se expresa en ella mediante manifestaciones y otras formas de protesta.

La polarización en sí, sin radicalización, no es necesariamente expresión de crisis: en efecto, puede ser sólo el resultado de un determinado sistema electoral con fuerte capacidad manipuladora —por ejemplo, el mayoritario simple— que condiciona en ese sentido el comportamiento del electorado. Además, la polarización más relevante es la bi-polarización, es decir, el crecimiento de la tendencia a la agregación sobre dos polos.

Si las manifestaciones que acabamos de indicar se profundizan y se vuelven muy evidentes, surgen otras consecuencias. Se hace mucho

[2] Por ejemplo, esta noción es central en el análisis de los sistemas de partidos de Sartori (1976). Nótese que en la noción de polarización de Sartori está incluida la radicalización. Aquí, la distinción está justificada en el plano empírico, sustancialmente por el diferente y opuesto rumbo que pueden tomar los dos fenómenos. Véase el texto *infra*.

más difícil, cuando no imposible, llegar a decisiones tanto a nivel gubernamental como parlamentario; igualmente problemático será llevar a cabo las decisiones tomadas laboriosamente; aumentan en número e importancia los actores de la élite y de las masas que se vuelven neutrales respecto al régimen y, sobre todo, los que comienzan a oponerse activamente, considerándolo ilegítimo. Se puede sostener, entonces, que si se profundizan la radicalización, la fragmentación y/o el fraccionamiento partidista, y crecen la participación y la inestabilidad gubernamental, aumentarán también la ineficacia de las decisiones, la incertidumbre y la ilegitimidad. Esta hipótesis trae consigo otra, apoyada por distintos autores: si crece la ineficacia de las decisiones y la incertidumbre, crece también la ilegitimidad del régimen democrático.

Por lo dicho hasta aquí, es probable que se inicie un "círculo vicioso" que conduzca a una posterior profundización de la crisis. Con más precisión, la ineficacia decisional, que puede llevar incluso a un virtual inmovilismo, la incertidumbre y la mayor ilegitimidad contribuyen después a agravar el conflicto político, llevando, por consiguiente, a la profundización de la radicalización y de los otros fenómenos indicados arriba. Pero aún es posible, en esta primera fase de la crisis, detener e interrumpir aquel círculo vicioso, donde la probable iniciativa de algunas élites auténticamente democráticas y a favor del régimen puede tener éxito. Cabe sostener, por lo tanto, que si durante la primera fase de la crisis las élites democráticas pueden recomponer un acuerdo-compromiso sobre los problemas-desafíos sustantivos existentes, entonces la crisis se superará. Si los intentos de recuperación no tienen éxito, o bien si directamente no existen, entonces el círculo vicioso continuará su acción y la crisis democrática entrará en su segunda fase, que plantea las condiciones de base para la caída del régimen. A este respecto, se puede lanzar la hipótesis de que si, al mismo tiempo, la radicalización (y la *bi*-polarización) asciende hasta el punto de destruir el centro, tanto en términos de estructuras de partidos como de posiciones de compromiso, si se produce un aumento de la violencia, si se da un crecimiento de la politización de los poderes neutrales, entonces se dan las condiciones de base que conducen a la caída del régimen.

Precisaremos mejor cada una de las condiciones mencionadas. En cuanto a la primera, la eliminación del centro partidista y político es el punto de llegada de un proceso más amplio a la vez de radicalización y de polarización, al final del cual cualquier acuerdo, primero sobre problemas sustantivos y después sobre el régimen se hace práctica-

mente imposible. Con relación a la segunda, episodios de terrorismo, violencia, formación de grupos paramilitares, más o menos clandestinos, pueden aparecer desde el inicio de la crisis democrática, precisamente como manifestaciones de radicalización y de la existencia de grupos que consideran ilegítimo al régimen, pero el punto crucial es que, junto a una escalada de la violencia, se den también a la vez las otras dos condiciones que acabamos de mencionar. Por último, la politización de los poderes neutrales es el proceso que afecta al ejército y/o a la magistratura y/o a las otras estructuras de autoridad, como el Jefe del Estado, diseñados por la Constitución como instituciones neutrales, garantes del ordenamiento jurídico y político. Tal politización se concreta en: la creación de una conexión abierta y clara con algunas fuerzas políticas, conexión obviamente mucho más preocupante e inmediatamente peligrosa si es con partidos o grupos anti-régimen; en asumir posiciones y, eventualmente, decisiones sobre problemas políticos, incluso sustantivos, que sobrepasan las competencias y los límites asignados por las leyes o por la Constitución.

El esquema que acabamos de esbozar puede considerarse válido para los casos de fracaso democrático de los años veinte y treinta en Europa Occidental y, en particular, para los dos más relevantes, Alemania e Italia. Pero es preciso hacer algunas puntualizaciones importantes del esquema. Más concretamente, hay que observar lo que sigue: en qué casos se produce el fenómeno de la radicalización y la polarización junto con el debilitamiento o la desaparición del centro moderado en términos de posiciones parlamentarias y partidarias, también a nivel de masas; si estamos en presencia de la violencia y la politización de los poderes neutrales (también en el sentido de permitir acciones en el terreno coercitivo a los grupos paramilitares), pero no la intervención militar directa, la caída viene a través de una táctica ambigua, legal e ilegal a la vez, por parte de un fuerte movimiento totalitario; se forma y toma el poder de este modo un partido anti-régimen con líderes carismáticos; el nacimiento, la formación y el éxito en la creación de un nuevo régimen por parte de aquellos movimientos-partidos totalitarios son una excepción más que una regla en el panorama general de las crisis democráticas, sobre todo si se incluyen también en tal cuadro las crisis latinoamericanas; a los grupos paramilitares se les permite básicamente ganar, aunque sólo en parte, el control de los recursos coercitivos.

IV. TRANSICIÓN E INSTAURACIÓN AUTORITARIA

Con la hipótesis de la llegada de la crisis, con o sin caída, del régimen democrático, su paso a un régimen autoritario *(transición e instauración)* y su transformación interna *(consolidación, persistencia, crisis),* son cinco los principales procesos que hay que analizar.

Se puede empezar por la *transición*: con esta expresión nos referimos a una fase que presenta dos características conectadas. La primera es que existen dos o más coaliciones políticas contrapuestas, pero ninguna llega a imponerse completa e inmediatamente a la otra. Al indicar el factor distintivo de las revoluciones, Tilly expresa un concepto parecido cuando habla de "soberanía múltiple" (Tilly, 1975: 519). Se produce un período de transición cuando por lo menos dos coaliciones de actores políticos tienen las mismas pretensiones de soberanía, o de dominio, sobre el mismo territorio y la misma comunidad política y ninguna de las dos logra imponerse a la otra, ni siquiera haciendo uso de recursos coercitivos. Lo que, por otra parte, puede ser directamente obvio si se piensa en el proceso y las modalidades a través de los cuales se ha llegado a la crisis y a la caída. El ejemplo extremo de tal situación de transición se tiene cuando existe una *soberanía dual* sobre partes del territorio que antes estaban bajo un único régimen: es la situación de una guerra civil. La segunda característica del período de transición está estrechamente conectada a la primera, incluso proviene de ella. Consiste en la desarticulación de las viejas estructuras, la fluidez institucional y la ausencia de las nuevas estructuras políticas, o bien de las normas y los procedimientos que formarán el nuevo régimen. Ninguna coalición política ha logrado imponer su propio dominio y, al mismo tiempo, sus propias estructuras políticas, su "propio" régimen. Así se comprende también cómo transición e instauración en parte coinciden: la primera está a punto de finalizar cuando se inicia con éxito la segunda.

El punto de partida de la transición es la *crisis-caída*, o bien la *crisis-transformación* de un régimen democrático anterior —es la hipótesis más interesante y relevante en las últimas décadas— o de un régimen tradicional o autoritario de otro tipo. En el primer caso, crisis con caída, se tendrá una *transición discontinua*, en el segundo, crisis y transformación, una *transición continua*.

En la transición continua, precisamente no precedida por la caída del viejo régimen, el cambio se produce siguiendo sustancialmente las

normas de adaptación con frecuencia previstas y preestablecidas en el interior del régimen, sobre todo del democrático. En efecto, es muy difícil que un régimen autoritario tenga auténticas normas de autocambio: una transformación, incluso fundamental, puede suceder de hecho sin estar en modo alguno codificada explícitamente. De todo esto, resulta que la transición continua suele ser más lenta y gradual; el recurso a la violencia y/o a los recursos coercitivos es limitado; el nuevo régimen, que surge de las cenizas del viejo, presenta estructuras y normas básicamente similares al precedente, aunque el viejo régimen fuera autoritario y el nuevo democrático y viceversa, es decir, aunque los dos regímenes pertenecieran a tipos distintos. Pueden existir varios grados de continuidad o discontinuidad en la transición dependiendo de la mayor o menor adherencia a las normas mencionadas de auto-cambio. Puede existir, además, una distinta continuidad/discontinuidad entre el nuevo y el viejo régimen, dependiendo de las semejanzas/diferencias entre las nuevas estructuras (y normas) y las viejas.

En la transición discontinua, que es precedida por la caída, se da una ruptura con las reglas y las estructuras del régimen anterior. También la duración de este tipo de transición puede ser mayor o menor, así como el *quantum* del recurso a la violencia. Sobre este punto, cuanto más difundido e intenso es el recurso a la violencia, mayores serán las diferencias entre el viejo y el nuevo régimen: la violencia ayudará a la creación en los nuevos gobernantes de una actitud de reacción hacia todos los aspectos del régimen que acaba de caer. Con independencia del grado de continuidad/discontinuidad, existen además otros dos aspectos muy importantes de la transición que dependen también de las modalidades de la crisis y —en donde exista— de la ruptura del régimen anterior: primero, la identidad política y social de los protagonistas de la transición; segundo, la existencia o la ausencia de formas de intervención externa.

En relación a los actores políticos (de masas o de élite) que están en el centro de la transición, basta decir que es mayor la probabilidad de instaurar un nuevo régimen cuando entre los protagonistas de la anterior coalición anti-régimen existan individuos o grupos que tengan cargos de autoridad en la estructura del viejo régimen y, por consiguiente, puedan disponer de recursos de información, influencia o coerción. Éste es el caso en que el cambio, continuo o discontinuo, está apoyado por las estructuras administrativas; es deseado por los mismos órganos ejecutivos de gobierno (democráticos o no); es provocado o sólo sostenido por los militares. Es inútil recordar hasta qué

punto ha sido frecuente en la historia el caso de una transición discontinua y una instauración que hayan tenido a unidades militares como protagonistas. Además, las mismas modalidades de la transición y el tipo de régimen que se instaura dependen también de las posiciones políticas de los protagonistas respecto a los diversos problemas conflictivos. Ante todo, también en la transición discontinua y violenta los conflictos políticos que estaban en el centro de la crisis del régimen anterior son cruciales. Estos conflictos determinan las modalidades de la transición y la instauración, también porque los actores políticos mantienen sus posiciones durante la crisis y la caída o, en todo caso, las desarrollan y modifican en la nueva situación.

En un contexto internacional interdependiente, es difícil pensar en un período de transición en el que, en un determinado momento, no se produzcan intervenciones o interferencias de alguna potencia extranjera. Con frecuencia, ya ha existido una intervención desde el exterior en el período de la crisis, o para inducir la caída. En donde ello aún no haya sucedido y exista una transición de régimen, es muy probable que se dé una intervención externa para favorecer el predominio de las fuerzas y la instauración del régimen, que se perciben como más convenientes y adecuadas a los intereses del país que interviene. Por otra parte, en la mayoría de los casos, las propias fuerzas internas son las que solicitan la ayuda y la intervención de distinto tipo a los regímenes externos potencialmente amigos. La intervención externa no sólo es aceptada de buena gana, sino que suele ser buscada y querida. Finalmente, es evidente que cuanto más largo es el período de transición más probable es una intervención externa, siempre por la misma lógica que subyace en el fondo de la crisis del régimen: dos contendientes que no llegan a dominar uno sobre el otro tienden a involucrar en el conflicto a otros actores, incluso externos. En otras palabras, el crecimiento en intensidad del conflicto supone también su extensión, con la inducción de nuevos recursos del exterior.

De este conjunto de consideraciones se deduce que para entender las modalidades de la transición hay que considerar: el grado de continuidad/discontinuidad respecto al régimen anterior; si existe el recurso a la violencia; la duración de la transición; los actores y las coaliciones que están en el centro del cambio; el estado y la relevancia de los conflictos políticos en el período anterior y las posibles intervenciones externas. El periodo de transición se cierra en el momento en que una sola coalición de actores logra imponerse sobre la coalición alternati-

va, ganando el monopolio, o cuando menos un control suficiente, de los recursos coercitivos.

Así estamos ante la *instauración* de un nuevo régimen, cuando una coalición de actores políticos, surgidos ya en la transición, logra crear y hacer vigentes las normas y las estructuras que caracterizan al nuevo régimen y, al mismo tiempo, los ocupantes de las nuevas estructuras de autoridad detentan el monopolio o, al menos el control, de la fuerza coercitiva. Por consiguiente, en términos analíticos son distinguibles dos procesos propios de la instauración autoritaria. El primero, que se refiere a la construcción de las nuevas instituciones, la eliminación o el mantenimiento de las viejas, está en gran medida influenciado por las ideologías, por los proyectos políticos particulares de los líderes en el poder. Y la continuidad estructural entre el viejo y el nuevo régimen se puede constatar viendo qué estructuras se han abolido, cuáles permanecen y cuáles son nuevas. El segundo proceso se desarrolla en el nivel de los actores políticos centrales que forman la coalición fundante del régimen y tiene que ver con la evolución de la dinámica interna particular de esta coalición respecto a los distintos problemas sustantivos existentes y a todo lo que se refiere al primer proceso. Para captar mejor el concepto y el papel desempeñado por la noción de coalición dominante, véase el apartado I del capítulo 2.

En estos regímenes se puede observar una tendencia general a la adquisición de una *relativa* preeminencia por parte de los actores institucionales, como la burocracia y el propio ejército, en detrimento de los actores sociales políticamente activos, sobre todo en el momento de la instauración. Este proceso se ha definido como *autonomización del Estado* y consiste en el hecho de que, una vez instaurado el régimen, se crean ulteriores y nuevos intereses principalmente dirigidos a su mantenimiento. Esos intereses se refieren sobre todo a los actores institucionales, que vinculan su propia existencia y los privilegios adquiridos —piénsese, por ejemplo, en el ejército y en las ventajas económicas y sociales que logra después de la instauración autoritaria— a la persistencia del régimen; y se refieren menos a los intereses industriales o agrarios dispuestos a mantener al régimen a condición de obtener satisfacción a sus demandas particulares, aunque sea sólo en el sentido de tener bajo control a obreros y campesinos y alejar una presunta amenaza comunista. Estas últimas observaciones permiten entender mejor la posible dinámica conflictual que puede surgir después en el interior de la coalición dominante entre actores institucionales y actores sociales, políticamente relevantes, incluida la Iglesia.

Se puede añadir, para una mayor claridad de todo lo dicho hasta ahora, que no hay que considerar a los distintos actores que forman parte de la coalición como fijos en sus posiciones: no sólo puede cambiar en el tiempo su actitud hacia los otros actores o hacia la coalición, sino que aún antes pueden cambiar los contenidos de sus posiciones políticas y de sus demandas. Además, el análisis de los casos demuestra la importancia, sobre todo en las fases de cambio, de actores —más o menos consistentes, de la élite o de masas— que tienen posiciones ambiguas y marginales respecto al régimen. Finalmente, la distinción entre actores institucionales y sociales, políticamente relevantes —así como otras diversas distinciones, útiles analíticamente— no puede llevarse más allá de un determinado límite. A pesar de haber logrado sus particulares intereses, por ejemplo, los militares y la burocracia no viven o actúan en el vacío ya que, por un lado, forman parte de la misma sociedad y, además, tienen estrechos vínculos al menos con las clases medias y, por otro lado, a través de su actividad tienen conocimiento de los problemas políticos existentes.

Es más difícil decir, en cambio, cuáles son concretamente los actores que están en el centro de la instauración, como antes lo habían sido de la transición, cuáles son los tiempos y las modalidades de aquel proceso, cuáles son las instituciones autoritarias que se crean y cuáles, finalmente, las decisiones políticas puestas en marcha. Sobre los tiempos, las modalidades y las principales instituciones políticas es necesario repetir que se puede dar una gama muy amplia de variaciones. Los tiempos de la instauración pueden ser más o menos largos, dependiendo de las situaciones contingentes. Se puede lanzar la hipótesis de que la instauración dura mucho más cuanto más amplios y profundos son los cambios políticos —por ejemplo, en las instituciones— deseados por la coalición que está en la base del nuevo régimen. Las modalidades están conectadas con las de la transición, aunque indudablemente una de las formas más recurrentes, en el inicio de la instauración, es el recurso a un golpe de Estado militar con todo lo que ello implica (violencia y politización de los militares). Sobre las instituciones que se instauran se puede remitir al apartado sobre los modelos autoritarios. Finalmente, las políticas decididas y adoptadas pueden ser también de muy diverso tipo, pero: a) están conectadas a los conflictos políticos fundamentales, mencionados antes; b) dependen también de los actores que forman la coalición dominante y especialmente del predominio de ciertos actores sobre otros.

V. DE LA INSTAURACIÓN A LA CONSOLIDACIÓN

La instauración se puede considerar concluida cuando una coalición de actores políticos tiene ya el monopolio de los recursos coercitivos, ha entrado con sus propios ocupantes en los principales puestos de autoridad, ha construido las instituciones que van a caracterizar al nuevo régimen. En síntesis, la instauración consiste en la *toma de gobierno* y concluye cuando ésta tiene lugar. El momento siguiente es la *toma de poder*, es decir, en este sentido, la *consolidación*. La *consolidación* se puede definir como el proceso en el cual la coalición de actores políticos, dominantes en el nuevo régimen, se asienta, ampliándose o reduciéndose, y se refuerza: a) completando la obra de destrucción de algunas estructuras del viejo régimen y/o de transformación de las viejas estructuras según las modalidades, los programas y las ideologías deseadas por los nuevos líderes en el poder, o bien completando la obra de creación de estructuras y normas nuevas; b) expandiendo y perfeccionando el dominio gubernamental sobre los recursos coercitivos; c) alcanzando la autonomía y hasta la eficacia decisional y la efectividad de las nuevas estructuras; y, eventualmente, d) ampliando y acrecentando el grado de legitimidad interna e internacional del nuevo régimen. En un cierto sentido, con la consolidación se comienza a recorrer hacia atrás el proceso que se realizó pasando de la crisis a la caída, a la transición, a la instauración: del recurso a la violencia y del uso casi exclusivo de los recursos coercitivos se vuelve a dar importancia a otros aspectos, tales como la legitimidad, la eficacia y la efectividad.

De inmediato se puede precisar, además, que las modalidades de la crisis, de la eventual caída, de la transición y de la misma instauración condicionan la consolidación. Ante todo, ello sucede desde el punto de vista del recurso a la violencia. Si la instauración es el resultado de un amplio recurso a la coerción, será mucho más difícil para los nuevos gobernantes alcanzar la legitimidad entre los estratos políticos derrotados, y cuanto mayor sea la oposición tanto más duro será el recurso a la represión. Por el contrario, un menor recurso a la violencia permite a los nuevos gobernantes agitar la bandera de la continuidad y también atraer y persuadir mejor a los grupos políticos que han quedado fuera de la contienda. Menor es la oposición y por lo tanto menor será la necesidad de recurrir a la represión.

¿Cuáles son las condiciones que hacen más probables el éxito de una instauración autoritaria y su correspondiente consolidación? Ob-

servando sobre todo las experiencias de América Latina, se encuentra la presencia recurrente de los siguientes factores: a) alto grado de fuerza organizativa y unidad ideológica de los actores-autores de la instauración; b) bajo desarrollo de estructuras partidarias y de los grupos de interés en el período anterior; c) una situación de movilización y polarización política que si es acentuada tiene resultados negativos para el corporativismo inclusivo y positivos para el exclusivo; d) escaso desarrollo de una legislación asistencial anterior o, en general, ausencia, o casi, de reformas sociales previas (esta variable no siempre es relevante); e) predominio del régimen en la relación entre los recursos coercitivos, económicos y simbólicos que detenta, y las demandas emergentes de la sociedad civil (Stepan, 1978, cap. 3). Se debe tener en cuenta que, independientemente del fracaso o el éxito de la instauración, los factores *b*, *c* y *d* deben considerarse en referencia a la "herencia" del régimen anterior y a las modalidades de la transición. El factor *a* se refiere específicamente a dos importantes aspectos de la coalición fundante del régimen; el factor *e* es relevante en la instauración.

Instauración y consolidación son claramente distinguibles en el plano analítico. Existe una precisa y clara diferencia entre el primer momento y el siguiente, precisamente el de la consolidación: entre una fase en la que ciertas coaliciones, recién formadas, tienen carácter de provisionalidad y el objetivo más limitado de la toma del gobierno, y una fase posterior en la que aquellas coaliciones, si no se rompen enseguida, deben reforzarse y dar vida a un régimen que funcione. Sin embargo, a esta inequívoca distinción analítica no corresponde una diferencia igual de clara en el plano empírico. Sobre todo, es difícil desenredar el proceso de instauración de la primera fase de la consolidación. En esta fase inicial, en especial después de una profunda crisis y un largo período de transición, el primer problema de los gobernantes autoritarios puede ser todavía el de completar el control de la arena coercitiva. Esto implica el establecimiento o el mantenimiento de estrechas relaciones entre los gobernantes autoritarios, que pueden ser —y con frecuencia lo son— los militares, y los otros militares. Además, se trata de perfeccionar los aparatos represivos del régimen, creando —allá donde no existieran ya— sus correspondientes estructuras, tales como la policía política y otros cuerpos paramilitares. Al mismo tiempo, hay que alcanzar un cierto grado de efectividad, es decir, los gobernantes deben ser capaces de llevar a cabo las decisiones que han tomado. Este objetivo se persigue incidiendo sobre la estruc-

tura administrativa, a veces transformándola, pero no siempre, y reestructurándola completamente con nuevos criterios. Sin embargo, podría también producirse una sorprendente e inesperada respuesta positiva por parte de los funcionarios del viejo régimen. Dicha reacción es mucho más probable cuanto menores hayan sido los cambios introducidos y cuando los nuevos gobernantes ya ocupaban posiciones de autoridad en el viejo régimen.

Al mismo tiempo que a la formación y, por consiguiente, a la efectiva toma de posesión de las estructuras mencionadas, los nuevos gobernantes proceden en algunos regímenes a la creación de otras estructuras. Se trata de las *estructuras de legitimación*, es decir, de todos aquellos órganos cuya tarea principal es el control de la comunidad política y la creación de legitimidad para el régimen, cuyo efecto es entre otros el de reducir el recurso abierto a la represión. Las estructuras en cuestión son principalmente los partidos únicos y los sindicatos verticales, a los que se puede añadir toda una serie de organizaciones colaterales. Algunas de estas organizaciones —por ejemplo, el partido— podían estar ya presentes en el régimen anterior. En este caso, habrán sido probablemente uno de los principales protagonistas del cambio de régimen. Pero si se trata de organizaciones creadas en el momento de la instauración, el problema en la fase de consolidación es hacer que funcionen y, eventualmente, precisar su papel.

¿Cuáles son las principales modalidades a través de las cuales dichas estructuras de legitimación tratan de conseguir su propia legitimidad? Ante todo, los procesos de socialización, que afectan a las nuevas generaciones, y de re-socialización que, en cambio, se refieren a las generaciones formadas en el viejo régimen. Estos dos procesos están enfocados (también a través de los medios de comunicación) a la realización en la comunidad política de una especie de educación y reeducación en los valores y en las creencias a las que se ha adherido el régimen. Si tienen éxito producen la aceptación espontánea de los programas políticos, las instituciones y las decisiones, en las que cristalizan las ideologías, las creencias o los valores compartidos por la coalición dominante. Por otra parte, hay que precisar que esta tarea de socialización la desempeñan también los agentes o las estructuras que tradicionalmente lo hacían ya, como la escuela. Estas estructuras, presentes en el viejo régimen, se convierten ahora en tierra de conquista para los nuevos gobernantes. Por otra parte, a veces en estas estructuras, como sucede también en las estructuras burocráticas, pueden subsistir resistencias al nuevo régimen (cfr. Germani, 1975, cap. 8).

Socialización y re-socialización forman parte de un proceso más amplio desarrollado por las estructuras que estamos examinando: la movilización desde arriba. La estructura que por antonomasia desempeña esta tarea de activar la participación controlada es el partido único, con su organización, sus cuadros, sus militantes y su actividad coordinada desde el centro y ramificada a nivel local.

En un régimen autoritario con menor capacidad o voluntad represiva, quizá instaurado después de una profunda crisis-caída y/o de un largo período de transición, y precedido por una fuerte polarización política, es común encontrar una política de desmovilización que coexiste con la movilización desde arriba. Se trata de una contradicción sólo aparente. En efecto, la desmovilización consiste sustancialmente en constreñir a un grupo movilizado —en nuestra hipótesis en clave anti-régimen autoritario— a adaptarse a la estructura normativa del nuevo régimen (cfr. Germani, 1971: 102). Los grupos sociales subalternos, pero anteriormente activos en política y que podrían convertirse en la base de apoyo de una consistente oposición anti-régimen, son empujados de hecho a la reintegración: para tal fin, el régimen los puede obligar, solicitándoles eventualmente la apatía o la indiferencia política. Por lo tanto, la desmovilización, a diferencia de la movilización desde arriba, no está dirigida a crear consenso activo, o legitimidad, sino que es una acción de neutralización de los opositores al régimen. A diferencia de la movilización, que se dirige a toda la comunidad política, y sobre todo a los jóvenes y a los miembros más indiferentes, la desmovilización se dirige sobre todo a los opositores. La movilización se lleva a cabo a través de las estructuras de legitimación, la desmovilización en gran medida a través de estructuras abiertamente coercitivas. Y no existe incompatibilidad entre los dos procesos porque ambos apuntan —aunque con medios distintos— a la consolidación: a donde no llega la persuasión, que caracteriza a la movilización, llega la amenaza o el uso de la fuerza que caracteriza a la desmovilización.

Junto a la desmovilización que acabamos de describir, y compatible con la movilización desde arriba, hay otro tipo alternativo: es la desmovilización dirigida a reducir a la apatía y a la no participación a los mismos sostenedores de masas del régimen, incluidos los más convencidos y sinceros. En donde no existan, no se quieran o no se logren crear estructuras eficaces de control de la participación, una masa movilizada, que incluso ha sido útil en la fase de instauración, podría crear problemas después. Tras un espontáneo proceso interno, aquella

masa (o una parte de ella) puede transformar su participación de pasiva en activa, amenazando así con condicionar y controlar a los líderes en el poder, bien a través de demandas no deseadas por estos últimos, o impidiendo que los objetivos del régimen, proclamados originalmente, se modifiquen. De ahí el recurso a la desmovilización que, también en este caso —como en el anterior—, tiene una componente importante de coerción.

Si algunas estructuras políticas, creadas o transformadas por los gobernantes autoritarios, desempeñan principalmente un papel de legitimación, otras estructuras pueden desarrollar también una actividad en el mismo sentido, particularmente la Iglesia y sus organizaciones colaterales. Hermet (1973: 467-468) analiza a fondo la posición de las organizaciones religiosas en los regímenes autoritarios. Éstas pueden desempeñar un papel dominante, dominado o prioritario. La Iglesia puede incluso ser uno de los actores principales de la coalición dominante en el régimen. En tal caso, en la fase de consolidación, a través de sus órganos y organizaciones colaterales, desarrolla no sólo funciones de reclutamiento y dirección política, sino también de legitimación política general. Precisamente porque la Iglesia es la única, o casi la única, estructura social que los gobernantes autoritarios no quieren o no pueden destruir, adquiere una notable relevancia política también para aquellos gobernantes dispuestos a ofrecer muchas concesiones con tal de tener su apoyo.

La instauración y la primera fase de la consolidación dejan ya entrever cuáles son los actores que están detrás de un nuevo régimen autoritario. En muchos casos, la exigencia de control del terreno coercitivo hace que los militares y/o las organizaciones paramilitares existentes sean uno de los principales actores. También la Iglesia suele ser un actor central en el juego político autoritario. Otras estructuras de legitimación, como los partidos o los sindicatos, pueden adquirir un papel autónomo. Huntington y Moore (cfr. 1970: 29-30) ponen de relieve cómo los intereses del partido único pueden llegar a ser, después de la instauración y con el avance de la consolidación, distintos y opuestos a los de los propios gobernantes autoritarios. En efecto, mientras el grupo gobernante pretende consolidar al régimen ampliando su poder y confiando en las fuerzas que forman la coalición dominante, el partido puede perseguir sus propios intereses políticos sectoriales, que crean conflictos y dificultades en el interior de la misma coalición. Al tratar de la instauración y de la primera fase de la consolidación no se ha hecho alusión a los distintos y posibles actores

socioeconómicos: en efecto, su importancia, consistencia y papel varían de un régimen a otro y se pueden observar solamente por el análisis de las fracturas presentes en ese determinado momento en el sistema político. El tema, por consiguiente, se ha descuidado deliberadamente (de todos modos, remitimos a los apartados en que se abordan los modelos autoritarios).

La segunda fase de la consolidación puede caracterizarse en particular por dos procesos: la búsqueda de la legitimación y el reforzamiento de la coalición dominante por medio de decisiones. En ambos procesos la variable determinante viene dada por decisiones importantes, más o menos cruciales, tomadas por el líder o por el grupo en el poder. En algunas de las decisiones adoptadas en esta fase sobre problemas que atañen a los principales conflictos existentes en el momento de la caída del régimen anterior, la efectiva solución de las cuestiones sobre la mesa puede llegar a adquirir incluso una relevancia secundaria. Se trata de decisiones dirigidas principalmente a la adquisición de legitimidad, a intentar la aceptación mayoritaria del régimen. También pueden ser decisiones que pretenden involucrar en el apoyo al régimen a posibles y concretos grupos que se han quedado al margen del cambio (no opositores) y cuyo apoyo los gobernantes autoritarios consideran importante. Esta política puede llevar también a la ampliación de la coalición dominante —respecto a la de la fase de instauración— y, por consiguiente, se traduce en una política de cooptación de otros actores en la coalición dominante.

Surge así un elemento importante: la formación de sólidos vínculos entre actores políticos y actores sociales como aspecto decisivo para el éxito de la consolidación. Más exactamente, durante la instauración puede existir todavía un alto grado de fluidez en las relaciones entre actores políticos, protagonistas de esta fase y actores sociales, entre otras cosas por la existencia de una menor polarización social. En tal caso, durante todo el período de consolidación los actores políticos intentarán superar estas incertidumbres y esta fluidez en los vínculos con los actores sociales, bien a través de las estructuras de legitimación o de las decisiones arriba mencionadas, u otras decisiones que ahora se abordarán.

El otro proceso —más importante para el futuro desarrollo del régimen— se refiere a las decisiones cuyo objetivo principal es incrementar la unidad de la coalición que se encuentra en la base del nuevo régimen. De las modalidades de su desarrollo y éxito depende, en gran medida, la consolidación. Es probable que las primeras cuestio-

nes cruciales que surjan sean las que estaban en los orígenes de la crisis del régimen anterior. Ahora podría ser más fácil decidir gracias a la mayor capacidad represiva del régimen autoritario. Además, tomar estas decisiones refuerza notablemente a la coalición dominante, ya que otorga conciencia a sus componentes de participar en un juego de suma positiva, beneficioso para todos. Demostrar la eficacia de las decisiones y la efectividad de las nuevas instituciones lleva a los actores de la coalición a reforzar su propia unidad. No se debe olvidar, sin embargo, que también los procesos más específicos a que acabamos de referirnos contribuyen a un desarrollo en una dirección sólo aparentemente distinta: la de la autonomización del Estado que ya se ha abordado, y que confiere mayor fuerza a las instituciones políticas precisamente en relación con los actores sociales que las apoyan; y, en este sentido, contribuye también a la consolidación.

Los momentos de pausa o involución del proceso de consolidación se producen sobre todo por la aparición de desacuerdos en el interior de la coalición dominante, que no se refieren tanto a las estructuras políticas como a las decisiones sustantivas que hay que tomar, o bien a las modalidades de composición de las fracturas fundamentales en aquel período histórico. Precisamente en la fase en la que se deben tomar las decisiones, que deberían reforzar la coalición dominante, puede suceder lo contrario: no sólo la coalición no se refuerza ni se estabiliza, sino que se lacera. El conflicto puede superarse por la mediación de uno o varios líderes, o puede llevar a la salida de algunos actores y, eventualmente, a la entrada de otros en la coalición. Puede estallar sobre una sola cuestión crucial o sobre diversos temas simultáneamente. Puede tener resultados y duración diversa dependiendo de los casos. Lo importante es observar que la toma de las primeras decisiones sustantivas es también el verdadero banco de pruebas de la coalición fundante del régimen. En este test se observa si entre los distintos actores de la coalición es posible y, recíprocamente, beneficioso mantener una alianza. Obviamente, los aspectos ideológicos y otros factores concretos y contingentes pueden modificar notablemente la racionalidad —que aquí se presupone— del comportamiento de los actores en la coalición. En todo caso, sólo si se supera con éxito este momento todo el proceso tendrá una evolución lineal, en caso contrario surgirán complicaciones con resultados imprevisibles.

Ya a partir de la instauración y del inicio de la consolidación se presenta otro problema para el régimen: la búsqueda del reconocimiento internacional. El hecho de que el nuevo régimen se reconozca

como sujeto de derecho internacional puede ser utilizado por los gobernantes autoritarios como un instrumento posterior de legitimación, aunque secundario, para los fines internos, sobre todo hacia los indecisos y los indiferentes. A veces, el reconocimiento internacional supone mucho más que un acto formal. Es sólo la parte más visible de una relación que se ha establecido entre los gobernantes autoritarios del nuevo régimen y los líderes de otros países, y que se manifiesta en recursos que se transfieren a los nuevos líderes. Tal interferencia es tanto más probable cuanto más el régimen autoritario —instaurado o en vías de consolidación— sea una potencia menor y secundaria y, por consiguiente, más sujeta a condicionamientos externos.

Un modo bastante seguro de evaluar el mayor o menor éxito de los gobernantes en llevar a buen término la consolidación es observar el tipo, la amplitud y la intensidad de las oposiciones presentes después de que los procesos de legitimación han funcionado durante un cierto lapso de tiempo (Linz, 1973). Al final del período de consolidación, a los opositores irreductibles del régimen (tanto más numerosos cuanto menor haya sido la actividad y/o la capacidad represiva) se les unen todos aquellos que eventualmente han salido de la coalición dominante y que, por consiguiente, están descontentos con la manera como se ha consolidado el régimen. Hacia los primeros —los opositores *del* régimen—, la única posibilidad que tienen los gobernantes autoritarios es recurrir a una mayor represión. Hacia los segundos —con frecuencia, opositores *en* el régimen—, junto a la represión y la desmovilización se puede seguir buscando la legitimación. No hay que olvidar que los gobernantes autoritarios tienen el control completo de los medios de comunicación, es decir, los medios para hacer públicos los éxitos y, a la vez, para ocultar los fracasos y la oposición efectivamente existente.

Finalmente, hay que precisar que en este análisis nos hemos centrado en las modalidades y los aspectos principales de la consolidación autoritaria en regímenes civiles o cívico-militares. Y se ha dejado a un lado conscientemente, en cambio, el problema referido a los regímenes militares. Dichos regímenes se consolidan más fácilmente en sociedades poco desarrolladas y articuladas también en el aspecto económico. Pueden lograr darse alguna ideología legitimadora, incluso de tipo religioso. Pero los aspectos centrales y distintivos tienen que ver con, por un lado, el mantenimiento de la unidad, el orden y la jerarquía dentro de la institución militar y, por otro, dotarse de aparatos represivos eficaces. Sobre todo el primero de los dos objetivos no

es fácil de conseguir, ya que la politización de los militares facilita las divisiones internas o bien su faccionalización. Se trata, por lo tanto, de regímenes en donde la consolidación es más difícil y suele ser mayor la inestabilidad.

VI. PERSISTENCIA Y CRISIS AUTORITARIA

La consolidación autoritaria puede considerarse sustancialmente concluida cuando, completada la construcción de las instituciones, la coalición dominante se ha dotado de un ordenamiento estable. Como en el proceso de consolidación pueden darse pausas, involuciones o fracasos, los resultados de la consolidación pueden ser tres: *persistencia inestable, persistencia estable* y *crisis.*

Los dos primeros resultados están vinculados a dos condiciones: a) el grado de asentamiento, reforzamiento y amplitud de la coalición dominante; b) el grado de legitimidad a nivel de masas, pero sobre todo de eficacia decisional y efectividad incluso en el plano de la represión que ejerce el régimen. Si el régimen presenta desorden civil, oposiciones fuertes, problemas cruciales sin resolver, y sobre todo si dentro de la coalición dominante hay conflicto sobre los modos de solucionar las fracturas fundamentales y, además, los mismos actores políticos disponen de recursos coercitivos y una influencia apenas suficientes para mantener al régimen, entonces nos encontramos claramente frente a una *consolidación débil*, cuyo desenlace es una *persistencia inestable*. En caso contrario, la *consolidación es fuerte* y la *persistencia estable*. Obviamente existe toda una serie de resultados intermedios, que son los más frecuentes.

La crisis autoritaria puede llegar, después del proceso de instauración, a mostrar el fracaso de la consolidación, o bien eso puede suceder después de muchos años. Las principales diferencias entre las dos posibilidades están, por una parte, en las distintas razones y, por otra, en las diferentes modalidades de desarrollo de la propia crisis. Descartando en este lugar otras hipótesis más abstractas y menos frecuentes, la hipótesis central de la que se puede partir es que se dan las condiciones para la crisis autoritaria cuando la coalición dominante en la base del régimen se resquebraja y, posteriormente, se rompe; en otras palabras, cuando se viene abajo el pacto, más o menos explícito y siempre sobre problemas sustantivos, que está en la

base del régimen autoritario. Esta hipótesis de fondo debe precisarse y articularse.

Ante todo es necesario prestar atención a las conexiones entre los actores de la coalición, en el proceso de institucionalización que pueda haberse dado en el régimen y a la consiguiente autonomización de las instituciones estatales con relación a algunos actores de la coalición, sobre todo los grupos sociales políticamente relevantes. Si es obvio lanzar la hipótesis de que las instituciones buscan su consolidación, ello con frecuencia implica que las élites institucionales —militares y/o burocráticas— tiendan a distanciarse de los otros actores de la coalición, haciéndola menos cohesionada. Esto tiene consecuencias limitadas si el régimen se ha institucionalizado y ha alcanzado un control completo de la arena coercitiva, y quizá también alguna legitimación de masas o un apoyo pasivo o, incluso, una difusa apatía. Pero esta posibilidad no es frecuente, por ejemplo, en los países de América Latina. En cambio, es más frecuente que las coaliciones estén poco cohesionadas, sean fluidas y, bajo este punto de vista, débiles en el terreno de los recursos; que se creen situaciones de objetivos enfrentamientos de intereses en su interior, que posteriormente debiliten y haga ambiguos los pactos sustantivos que se encuentran en la base de dicha coalición; que, sobre todo, entre los mismos actores institucionales —los militares en particular— existan divisiones y posibles diferencias también sobre las políticas sustantivas. Esto es más factible cuando para el régimen resulta difícil alcanzar su autónoma legitimación de masas debido a que los grupos sociales de las clases medias y obreras ya han experimentado una organización propia y una participación política de tipo democrático. En este caso, los gobernantes autoritarios pueden perseguir una legitimación pseudodemocrática a través de elecciones manipuladas, referéndums coercitivos o parlamentos títeres.

En una situación como la descrita, ¿cuáles son las "causas" de la crisis autoritaria? Si el régimen se ha consolidado, entonces habrá que observar los factores de largo plazo y, adicionalmente, los aspectos de plazo corto y medio. Si en cambio no se ha producido tal consolidación, el análisis empírico privilegiará necesariamente el corto y el medio plazo. En relación al primer conjunto de factores las tres siguientes hipótesis son las más relevantes. *Primera hipótesis*: si se producen transformaciones en la estructura, en la consistencia y, después, en las opciones y las preferencias de los grupos sociales y económicos que forman la coalición dominante, entonces éstos tienden a modificar esa

coalición. *Segunda hipótesis*: tales modificaciones pueden llevar a la salida de la coalición de algunos actores que se transformarán en opositores activos o pasivos del régimen; o bien a tensiones internas, contrastes y demandas de adaptación del régimen mismo. *Tercera hipótesis*: las transformaciones socioeconómicas pueden dar mayores recursos de influencia y de coerción a los nuevos actores, excluidos de la coalición dominante, que pueden movilizarse en contra del régimen.

En relación a las principales transformaciones socioeconómicas y a las consecuencias a nivel de coalición dominante y de estructuras políticas, la ruptura, o bien la gradual y progresiva erosión de la coalición dominante, se puede deber al menos a cuatro factores.

El primer factor se refiere a las divisiones en el interior de las fuerzas armadas provocadas por luchas personalistas de poder, por una alternancia de liderazgo, por diferencias ideológicas o por objetivos que surgen dentro de la institución militar o, finalmente, por las dificultades concretas que produce la implementación de determinadas políticas (Dix, 1982). A propósito de la desintegración del grupo gobernante, Finer (1962: 176-177) pone en evidencia acertadamente las posibilidades de división, las tensiones y los problemas derivados del hecho de que un grupo de militares, los que están en el gobierno, tenga posiciones que a la larga pueden llegar a ser muy distintas de las de los militares que permanecen en los cuarteles. Esa posibilidad de divisiones está obviamente mucho menos presente en el caso de un régimen con militares gobernantes en el que gran parte de la institución, en niveles y con tareas diversas, está involucrada en la "administración" del mismo régimen. Pero existe tanto en los otros casos de régimen militar como en los regímenes cívico-militares (con militares gobernantes). Finalmente, en los casos de fracaso de las políticas económicas o en otras situaciones parecidas que pongan en discusión la misma unidad y cohesión, o aún más, la reputación de los militares, éstos pueden retirarse precisamente para salvar aquellos "valores" que condicionan y limitan fuertemente su propio modo de hacer política.

El segundo factor tiene que ver con las divisiones entre las fuerzas armadas en su conjunto y los actores civiles de la coalición, cuando las primeras quieren afirmar su predominio dentro de la coalición; también puede darse el caso de que para las fuerzas militares las políticas impuestas por los civiles se vuelvan inaceptables porque, por ejemplo, no consiguen alcanzar los objetivos de orden y estabilidad que quie-

ren las mismas fuerzas armadas, o también porque aunque esos objetivos parezcan logrados, los militares ya no están dispuestos a soportar y hacer soportar los costes económicos y humanos de esas políticas. Esto puede impulsar a los militares, en algunas situaciones, a reconsiderar los costes y los problemas de su presencia en la política y a retirar su apoyo al régimen, o bien a retirarse de las responsabilidades directas de gobierno en ciertas condiciones en las que sus demandas principales ya se han visto satisfechas de alguna manera y se les garantice la inmunidad respecto a la actividad represiva que han realizado.

El tercer factor se refiere al distanciamiento de las élites civiles respecto a la coalición dominante porque han fracasado las políticas que ha llevado a cabo el régimen, sobre todo las políticas económicas, o bien cuando parece llegado el momento de hacer otras políticas que prescindan del condicionamiento, a veces demasiado nacionalista, de los propios militares. Esta razón específica es obviamente más probable en donde exista una estructura económica industrial más desarrollada y un grupo más fuerte de la burguesía capitalista, que antes participaba en la coalición que apoyaba al régimen. Y en efecto eso se percibe en el trasfondo de las crisis de algunos países latinoamericanos, como Brasil, Argentina y Uruguay o incluso Perú, y en otros países en años menos recientes (piénsese en la caída de Pérez Jiménez en Venezuela en 1957) (cfr. también, Dix, 1982).

Cuarto factor, la derrota en una guerra puede reavivar las divisiones en el interior de las fuerzas armadas, o bien llevar al distanciamiento de las élites civiles respecto a los militares, que así acabarían aislados también a nivel de masas, en donde el apoyo, la oposición pasiva o la apatía podrían transformarse en una oposición abierta e intensa. En este caso, con frecuencia, son otros militares los que, para mantener o reconstituir la unidad, la cohesión y el prestigio de las fuerzas armadas, imponen la retirada y llaman a civiles al gobierno.

También conviene subrayar la extraordinaria relevancia que puede tener el factor internacional como variable interviniente decisiva para explicar tanto la crisis como, después, la caída. Antes de finalizar este punto, recordemos que en los hechos difícilmente se encuentra una "causa" y no otras: es más probable la hipótesis en la que están asociadas más de una de las razones de crisis mencionadas. Sin embargo, dado que la arena coercitiva y los resultados de los enfrentamientos que se dan en ella suelen desempeñar un papel de primer plano en la determinación de los resultados de la crisis, todo lo referente a los

militares, sus divisiones, su eventual aislamiento de los otros actores y de la sociedad incluso tras la acción del factor internacional, "pesa" más que las otras "causas".

En los regímenes autoritarios que ya llevan algún tiempo instaurados y consolidados, en cuanto se inicia la crisis se producen algunas manifestaciones-reacciones recurrentes. En efecto, tales regímenes están bien preparados en el plano institucional para resistir las dificultades presentes en el interior de la propia coalición dominante y las presiones de la sociedad civil, mucho más limitadas y de difícil expresión. Su respuesta para intentar superar la crisis, resultado de aquellas transformaciones, va en dos direcciones: proseguir con la represión de la sociedad civil y, al mismo tiempo, poner en marcha aperturas democráticas que resultarán sólo aparentes y de fachada. Por ejemplo, frente a las manifestaciones pacíficas, las huelgas, los actos terroristas, el surgimiento de organizaciones sindicales y partidistas clandestinas y todas las actividades de propaganda, es decir, frente a la movilización política de la sociedad civil y, en especial, sobre todo de estudiantes y obreros, el régimen reacciona con despidos de trabajadores, detenciones, la creación de tribunales especiales con los correspondiente procesos políticos, leyes especiales anti-terrorismo, proclamaciones del estado de emergencia a nivel local o nacional, rigurosa censura de la prensa. Al mismo tiempo, se aprueba toda una legislación que promueve sólo cambios de fachada y una liberalización aparente que no cambia la sustancia del régimen.

Sobre las modalidades posibles de la crisis autoritaria se imponen otras observaciones. Es necesario distinguir entre el caso en que la crisis continúa, a pesar de todo, durante mucho tiempo y el caso en que la crisis lleva a la caída del régimen y a su transformación. Si bien no hace falta detenerse en clarificar la intuitiva diferencia entre el proceso de crisis y el de caída, es más oportuno subrayar otros aspectos y manifestaciones de la crisis y las condiciones asociadas —pero indispensables— que pueden llevar a la salida del régimen autoritario. Independientemente de las razones, la ruptura de la coalición dominante que apoya al régimen tiene consecuencias y manifestaciones también a nivel de la política visible. La exasperación del conflicto entre las élites supone una mayor dificultad para la toma de decisiones, cuando no un auténtico inmovilismo, incluso en aquellos sectores que han estado en el origen de los disensos y de la ruptura del pacto de la coalición. Las divisiones pueden profundizarse hasta volverse insondables; el régimen puede perder después legitimación a nivel de élite

(mientras que su legitimidad a nivel de masas ha sido siempre escasa y limitada). Otra manifestación-consecuencia de las divisiones internas de la coalición, sobre todo si afecta específicamente a los militares, puede ser la reducción de las capacidades represivas del régimen o bien un mayor coste de la represión en términos decisionales, sobre todo si al mismo tiempo se produce una movilización-activación de grupos sociales que antes eran semi-prorrégimen o también un crecimiento y organización de la oposición.

Recordando la definición de autoritarismo, las manifestaciones de la crisis se sustancian en una ruptura del pluralismo ya no limitado y, en distintos momentos (más o menos anteriores respecto a la caída o a una transformación más bien continua y sustancialmente *pactada*), en un incremento de la movilización que el régimen ya no está en condiciones de controlar y a veces también en la afirmación de ideologías anti-autoritarias. En este sentido, se ponen en marcha algunas condiciones sin las cuales la crisis autoritaria puede durar mucho tiempo sin dar lugar a la caída del régimen ni a su transformación gradual y continua en un régimen distinto. A este respecto, tres son los aspectos conjuntos y de particular importancia, conectados con la crisis de la coalición dominante.

Ante todo, la posibilidad de que sectores de la coalición dominante se alejen del régimen asumiendo posiciones de retirada y, después, también eventualmente, de oposición activa. En segundo lugar, algunos grupos que antes estaban indecisos o eran indiferentes —por ejemplo, grupos organizados que pertenecen sobre todo a las clases medias— pasan a la oposición activa al régimen, engrosando y reforzando a los actores ya existentes de la oposición más abiertamente contrarios al régimen y que el régimen jamás ha podido eliminar por completo, o bien creando nuevos y distintos movimientos organizados, también ellos parcial o totalmente contrarios al régimen autoritario existente. En tercer lugar, recuperan fuerza y se vuelven capaces de mayor actividad las oposiciones, más o menos clandestinas, más o menos extremistas, que han podido resistir la represión autoritaria. Y esto tiene mayor probabilidad de suceder si existen sólidas bases sociales de la oposición. Por ejemplo, ante todo, la Iglesia o una clase obrera bastante fuerte, quizá con anteriores tradiciones de organización.

No es particularmente relevante cuál sea la correspondiente capacidad de actividad y la distribución de las actitudes y de los recursos coercitivos, de influencia y de presión, también sólo con medios eco-

nómicos, entre los diversos grupos de oposición cuando se pone en marcha esta segunda fase de la crisis, que plantea las bases para la transformación del régimen. Será relevante más tarde, condicionando el éxito o el fracaso de la instauración del nuevo régimen, que probablemente ya no será autoritario. Es importante, en cambio, que esta oposición al régimen exista, crezca y sea capaz de modificar las relaciones de fuerza presentes en el escenario político y, en resumidas cuentas, prefigure la posibilidad de una alternativa política sin la cual la crisis podría durar indefinidamente. Sin embargo, es necesario añadir enseguida una especie de contraindicación, indispensable en el caso de crisis y transformación sin caída: la movilización debe ser tal que no infunda miedo a los actores que pertenecen a la anterior coalición dominante, sobre todo a los militares que deben, en cambio, ver todas las desventajas que tiene el permanecer en el gobierno (divisiones más profundas de la organización, cuando no directamente rupturas del principio jerárquico) y, recíprocamente, todas las ventajas del regreso a los cuarteles (menores responsabilidades políticas y quizá un crecido prestigio social, incluso la posibilidad de convertirse en protectores y garantes del cambio). En caso contrario, se podría producir el efecto de poner en sordina las divisiones existentes en la coalición dominante, recreando sustancialmente las condiciones que llevaron a la instauración de aquel régimen autoritario y recompactando la coalición. Por una parte, deben existir las premisas para una alternativa política; por otra, se trata de crear un delicado equilibrio y, después, ser capaz de pilotar la transformación en una situación muy difícil. Es sobre este terreno donde se puede evaluar la capacidad del liderazgo en la guía del proceso de cambio.

Si se dan las condiciones generales para una transformación del régimen, diseñadas hasta ahora, ¿qué más se necesita para que tal cambio empiece efectivamente?, ¿es indispensable que se produzca algún acontecimiento acelerador que precipite la situación? O bien, alternativamente, ¿es suficiente el progresivo, inicialmente tácito pero consciente, surgimiento de un pacto entre algunos actores de la coalición dominante, la nueva oposición y sectores de la vieja oposición? Una respuesta a estas interrogantes debe darse caso por caso. Pero se puede añadir que para un liderazgo hábil y decidido a conducir a buen puerto el cambio puede bastar el pacto inicial señalado antes, que quizá el mismo liderazgo ha contribuido a crear. Así se podrá aprovechar mejor de posteriores situaciones favorables que deberán crearse. Así pues, por una parte, existe en muchos casos un *aconteci-*

miento acelerador de orden interno o internacional. Por otra parte, se puede resaltar cómo en casi todos los casos es un actor, o una fracción de él, que antes pertenecía a la coalición autoritaria, quien toma la iniciativa para el cambio del régimen. También se puede notar a veces la discordancia entre los proyectos políticos del actor en cuestión y el régimen democrático resultante, el hecho se da. En poquísimos casos entre los europeos o latinoamericanos más recientes, la oposición democrática y anti-régimen asume directamente y como protagonista la iniciativa del cambio, porque está poco organizada y movilizada o por otras razones de tiempo y de posibilidades concretas. Además, en la mayoría de aquellas crisis la oposición democrática y civil juega un papel completamente secundario en el derrocamiento del régimen. Al final, en cualquier caso, el régimen cae o se transforma porque la iniciativa de un grupo de actores o de un solo actor, dotados de recursos capaces de superar cualquier defensa residual del régimen autoritario, ha creado una alternativa capaz de caminar con sus propias piernas.

En el caso de abdicación de los militares en regímenes militares o cívico-militares o en los otros casos de transición a un régimen cívico-democrático, el problema siguiente es el de la instauración democrática, condicionada por las modalidades y por otros factores relevantes en la crisis-caída o crisis-transformación, así como por otros diversos aspectos (cfr. el capítulo 4). Existen, sin embargo, al menos otros dos resultados posibles con cierta relevancia empírica que deben tratarse.

El primero es el paso de un régimen militar o cívico-militar a un régimen civil todavía autoritario. Se trata de una sub-especie relativamente rara. Ésta se distingue, en un primer momento, por la consolidación del anterior régimen autoritario y, después, por su sucesiva gradual crisis y transformación hacia otro régimen en el cual, todavía, las élites militares siguen siendo un poderoso y notable grupo de presión. Las condiciones esenciales para que tal transformación tenga lugar son por lo menos dos: la institucionalización del régimen que gradualmente tiene cada vez menos necesidad del apoyo militar en tanto que cada vez se apoya menos en la represión y en la fuerza, y, al mismo tiempo, la voluntad política de un líder capaz de activar el cambio que le libere en gran parte de una "protección" militar, a veces demasiado opresiva y exigente.

El otro paso de régimen militar o cívico-militar a otro régimen, respectivamente, cívico-militar o militar, es muy frecuente. Deriva de la división de la coalición dominante y las consiguientes transformaciones en su interior, tanto en términos de los actores que están direc-

tamente en el gobierno como de los que lo apoyan. Puede ser, por ejemplo, otro grupo de militares que, después de un golpe de Estado, se alía con grupos civiles o, al contrario, los excluyen del gobierno. Si una transformación de este tipo fuese gradual más que marcada por un acontecimiento como es el golpe de Estado, entonces ese cambio sería más difícil de advertir y podría confundirse con una simple alternancia entre élites o dentro de la misma élite gobernante.

4. DEL AUTORITARISMO A LA DEMOCRACIA

I. LA PRIMERA INSTAURACIÓN

La dinámica de un régimen democrático consiste en cuatro procesos distintos: *transición, instauración, consolidación, crisis*. Del último proceso se ha tratado en el capítulo 3. De la consolidación y sus resultados, persistencia o estabilidad democrática, se discutirá en el capítulo 5. En éste analizaremos la transición y la instauración democrática. Antes de examinar tales procesos, que se producen cuando el régimen de tipo democrático ya se ha "inventado", difundiéndose desde los países europeos en los que se creó por primera vez hacia otros países, es necesario ver cómo se llega a la primera instauración democrática. No hay que subrayar la importancia y la influencia de esa "primera vez".

El análisis más simple y eficaz (véase Dahl, 1970) identifica dos procesos fundamentales en el centro del cambio, ambos conectados entre sí y, sobre todo, a los distintos aspectos institucionales que caracterizan a una democracia de masas. Se trata de la admisión del disenso, de la oposición, de la competición entre las diversas fuerzas políticas (o políticamente relevantes); y de la inclusividad o la proporción de la población que tiene derecho a participar, a controlar y a oponerse a la conducta gubernamental.

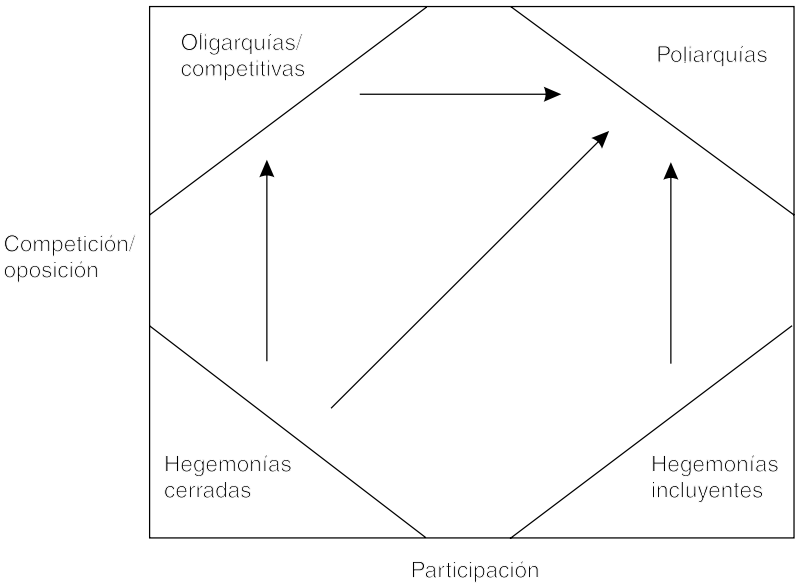
La primera dimensión, con harta frecuencia identificada precipitadamente sólo con la competición, está relacionada con el nacimiento de los derechos civiles, tales como la libertad de asociación y reunión, la libertad de pensamiento y de palabra, la libertad de imprenta. De esa dimensión conviene subrayar precisamente los derechos civiles y sólo *como consecuencia* la *potencialidad* de disenso, oposición y competición. La segunda dimensión se refiere a la participación y sobre todo a la expansión de los derechos políticos (electorado activo y pasivo).

Estas dos dimensiones configuran un espacio en cuyo interior se pueden ubicar todos los regímenes políticos. El paso de la *política de élite* a la *política de masas*, que caracteriza al mundo moderno, está

marcado por la organización de la sociedad a través del partido o los partidos, los sindicatos, los grupos. La historia de todos los regímenes políticos puede reconstruirse a través de las diversas transformaciones, más o menos paralelas, de competición y participación, pero el crecimiento del fenómeno de la participación y la correspondiente política de masas impone tales transformaciones que es extremadamente difícil volver hacia atrás, una vez que los distintos grupos sociales han entrado en la política. La figura 4.1 resume eficazmente el cuadro que surge a partir de los regímenes sin competición y participación (las hegemonías cerradas), o de aquéllos con amplia participación pero sin efectiva posibilidad de competición (las hegemonías incluyentes), o aquéllos con participación limitada pero con la posibilidad de competición y oposición también altas (las oligarquías competitivas), o aquéllos donde la participación y la competición son amplias (las poliarquías), es decir, las democracias liberales de masas.

Dahl (1970) privilegia tres posibles vías hacia la democracia. La *primera*: la competición precede a la inclusividad. Se pasa a través de

FIGURA 4.1. *La primera democratización: la "caja" de Dahl*



Fuente: Dahl (1970).

un proceso, más o menos gradual, de la hegemonía cerrada a la oligarquía competitiva y, después, a la democracia de masas. La *segunda*: la inclusividad es previa a la competición; de una hegemonía cerrada se pasa a otra que se caracteriza por una amplia participación y, después, en un segundo momento, a la democracia de masas. La *tercera*: crecen a la vez la posibilidad de disenso y la inclusividad: es una especie de "atajo" a la democracia.

Las tres secuencias delineadas pueden enriquecerse y complicarse si el punto de partida (la hegemonía cerrada) es un Estado-nación ya independiente o si la democratización coincide con el nacimiento o la creación de un Estado independiente. El tema más interesante a destacar es que la primera secuencia es la más típica de los distintos países europeos como el Reino Unido, Suecia, Noruega y otros; y es la que pone las premisas para las democracias que se consolidan mejor y que no caen en los años veinte y treinta del siglo pasado.

Hay que añadir como un elemento relevante que caracteriza el surgimiento de las democracias occidentales, el gradual desarrollo de los derechos sociales, es decir, de una tercera dimensión junto a los derechos políticos y los civiles. En otras palabras, la primera democratización contempla el desarrollo de una ciudadanía con tres dimensiones.

El elemento *civil* consiste en los derechos necesarios para la libertad individual: "libertades personales, de palabra, de pensamiento y de credo, el derecho a poseer cosas en propiedad y de estipular contratos válidos, y el derecho a obtener justicia" (Marshall, 1963). Las instituciones que están conectadas con los derechos civiles son las estructuras judiciales: el desarrollo de los tribunales de justicia y los procedimientos en los procesos civiles, penales y administrativos que permiten la defensa y la garantía real de los derechos del "ciudadano" en condiciones de igualdad. El elemento *político* se refiere a la adquisición del derecho de voto o de participar en el ejercicio del poder político (electorado pasivo y activo). Las instituciones que como corolario se desarrollan son todas las instituciones representativas, locales y nacionales. Finalmente, el elemento *social* tiene que ver con "toda la gama que va desde un mínimo de bienestar y seguridad económicos hasta el derecho a participar plenamente en la herencia social y a vivir la vida de persona civil, según los cánones vigentes en la sociedad" (*ibid.*: 9). Los servicios sociales y el sistema escolar son las correspondientes instituciones que se desarrollan sobre todo en el siglo XX, conformando el llamado *welfare state*. Existen vínculos y conexiones

entre los tres aspectos de la ciudadanía. Por ejemplo, la instrucción está ligada a una mayor posibilidad de gozar de las libertades civiles. Además, el segundo y tercer elementos de la ciudadanía se superponen también en el tiempo.

La democracia tiene que ver sobre todo con el ingreso de "nuevos estratos de la población" en el escenario político o "el ingreso de las clases inferiores en la arena política nacional" (Bendix, 1964; trad. cast. 1974). Lo que significa el reconocimiento de un derecho de asociación, pero también de sindicación, es decir, la posibilidad de crear sindicatos y no únicamente partidos. Dicha posibilidad de sindicación será reconocida más tarde que el derecho de asociación en Inglaterra, Francia, Bélgica y Holanda. Por otra parte, no en todos los países europeos se realizó una distinción parecida entre asociación y sindicación. Hay que puntualizar la importancia de la aprobación de este derecho, en distintos contextos y momentos que el de asociación, ya que esto no configura una forma de representación individual completamente coherente con el esquema liberal: "el desarrollo de los sindicatos constituye un ejemplo del modo en que los derechos civiles han pasado de la representación de los individuos a la de la comunidad" (*ibid*.: 107). Y los sindicatos y la negociación colectiva son otros tantos modos de alcanzar una mayor igualdad sustancial.

En el paso desde regímenes oligárquicos con presencia de disenso y competición limitados a las élites hasta las democracias, otro punto determinante, además del mencionado acceso de las clases inferiores a la política, consiste en la ruptura del principio plebiscitario y en la organización de los *intereses intermedios*, con el nacimiento, en tiempos y con modalidades concretas y distintas, de los partidos y los sindicatos. A este importante y "revolucionario" resultado contribuye también la expansión de la ciudadanía política y de sus correspondientes instituciones. En conjunto, las distintas experiencias europeas crean un cuadro variado que desemboca en todos los casos en el sufragio universal, masculino y femenino, así como, al mismo tiempo, en una amplia elegibilidad para cargos públicos y la aprobación del secreto del voto, que debería ubicar a los trabajadores dependientes en las mejores condiciones para expresar una decisión menos condicionada por la influencia de sus empleadores o incluso de sus pares. La independencia no siempre se alcanza de hecho y se producen a veces efectos distintos de los previstos, pero la tendencia general hacia unas elecciones más libres, competitivas y limpias queda como otra constante que acompaña a todo el proceso de transición a una democracia de masas.

Hasta ahora hemos tenido que subrayar varias veces la diversidad de las experiencias europeas incluso en el ámbito de los fenómenos generales, constantes y recurrentes como se han recordado. En este momento surge una pregunta obvia: ¿cómo es posible explicar tales variaciones en el ámbito europeo? Se puede hacer, ante todo, aislando dentro de la primera democratización el fenómeno de la *legitimación* (cfr. Rokkan, 1970), que alude al reconocimiento efectivo de los distintos derechos civiles, o sea de la ciudadanía civil (cfr. Marshall, 1963), y el fenómeno del umbral de *incorporación*, que se refiere a la expansión del sufragio hasta el voto igual reconocido a todos los ciudadanos y, por consiguiente, la expansión de la ciudadanía política. Las diferencias entre estos dos macrofenómenos se explican a partir de cuatro dimensiones referidas a las distintas condiciones históricas de partida de cada país. Esas dimensiones son:

1) el nivel de consolidación territorial durante la Edad Media —las primeras dinastías nacionales en contra de las provincias y las ciudades débilmente federadas entre ellas en los futuros imperios continentales; 2) la continuidad de actividad de los órganos medievales de representación, los países que han conservado alguna forma de representación por región y/o por estado (*estates, estamentos*) durante todo el período que va de la Contrarreforma a la Revolución Francesa frente a los países sujetos a largos periodos de régimen absolutista; 3) la diferenciación entre los países de antigua formación y los de reciente independencia tras la Revolución Francesa: los sistemas políticos más antiguos se formaron antes de 1648 frente a los más recientes creados por secesiones y separaciones territoriales de 1814 en adelante; 4) la dimensión y la fuerza del sistema político dominante antes de la secesión: el caso británico-irlandés frente al caso danés-noruego (Rokkan, 1970).

Del análisis de dichas diferencias se pueden deducir cuatro generalizaciones que se refieren a sus efectos.

Primero, cuanto más fuertes son las tradiciones consolidadas de la regla representativa, tanto en los estados (*estates, stände,* estamentos) como en las asambleas territoriales o en los consejos municipales, mayores son las posibilidades de una rápida legitimación de la oposición. Segundo, cuanto más alto es el *status* internacional del país dominante, más alta será la barrera para la legitimación en el territorio dependiente y por consiguiente mayor será el riesgo de violencia en la política interna del Estado-nación secesionista. Tercero, cuanto más fuertes sean las tradiciones heredadas de la regla representativa, más lento y menos fácil de invertir será el proceso de liberalización y de igualación. Y, cuarto, con independencia de cuáles fuesen las tradiciones

de la representación, cuanto mayor sea la amenaza a las aspiraciones a la independencia nacional, menores los avances en el proceso de democratización (*ibid*.: 146).

En el proceso de democratización son también importantes dos fenómenos: el umbral de *representación*, que se refiere a la reducción de los obstáculos interpuestos a la representación de los nuevos partidos y, con más precisión, el paso de sistemas electorales mayoritarios a sistemas de representación proporcional y el umbral del *poder ejecutivo*, que tiene que ver con la aprobación de las normas por las que se reconoce la responsabilidad política del gobierno en relación con el parlamento y se establece una conexión orgánica entre mayoría parlamentaria y gobierno; en una palabra, se institucionaliza el control parlamentario del gobierno. Rokkan propone dos generalizaciones acerca de las explicaciones y las modalidades de los recorridos mediante los cuales todas las pequeñas democracias europeas han terminado aceptando el paso a sistemas proporcionales, mientras que existen resistencias —a veces vencedoras— en los grandes países:

> 1) la presión por la representación proporcional aumentará con la heterogeneidad étnica y/o religiosa de los ciudadanos y también en electorados étnica y religiosamente homogéneos, aumentará con la diferenciación económica provocada por la urbanización y la monetarización de las transacciones; 2) la representación proporcional se revelará como la trinchera de menor resistencia en las democracias articuladas y con escasos recursos gubernamentales, mientras que los *plurality systems* se defenderán eficazmente en los sistemas políticos más grandes y con estructuras gubernamentales más fuertes (*ibid.*: 155-156).

Notables son también las diferencias temporales en la introducción del control parlamentario sobre el ejecutivo. A este respecto, se puede hablar de dos modelos en los dos extremos de un posible *continuum*: el modelo inglés, al que se aproximan Bélgica, los Países Bajos y Noruega, caracterizado por la introducción del principio de responsabilidad ya antes de las graduales ampliaciones del sufragio; el modelo alemán, en donde la introducción del sufragio universal masculino precede a la del otro principio. Al modelo alemán se aproximan Dinamarca, Suecia y Austria.

Se puede tener una descripción más completa del proceso de la primera democratización si se considera también el nacimiento, el desarrollo y la institucionalización de las estructuras intermedias. No se trata sólo de los grupos asociativos o los sindicatos, sino sobre todo

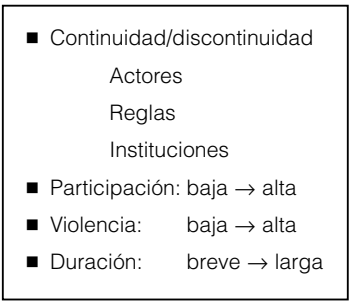
de los partidos, actores centrales de una democracia de masas. Hay que recordar que existen también numerosos y complejos vínculos entre los aspectos institucionales conectados a los cuatro fenómenos anteriormente recordados (legitimación, incorporación, umbral de representación, poder ejecutivo) y el nacimiento, desarrollo e institucionalización de los partidos de masas. Por ejemplo, Rokkan acertadamente recuerda cómo la introducción del sistema electoral proporcional, en las fases de movilización de masas, ayuda a estabilizar las alternativas partidistas existentes en cada país.

Finalmente, como recuerda Cama (2000: 64 y ss.), al examinar la primera democratización desde una perspectiva institucionalista, diversos autores han puesto de manifiesto, más en general, el peso de la herencia histórica, el papel de la burocracia estatal y el de las asambleas representativas, todos ellos aspectos que de alguna forma reaparecen también en los análisis de las sucesivas transiciones a la democracia.

II. LA TRANSICIÓN

En este momento de la exposición, se deben indicar cuáles son los aspectos más relevantes en todos los distintos y sucesivos casos de democratización. En su fase inicial, el proceso de instauración se superpone a la *transición*. Con este término se entiende, en sentido estricto, el período ambiguo e intermedio en el que el régimen ha abandonado algunas características determinantes del ordenamiento institucional anterior sin haber adquirido todas las características del nuevo régimen que se va a instaurar. Se configura así un período de fluidez institucional en el que todavía se enfrentan las distintas soluciones políticas apoyadas por los actores presentes en liza. Como en numerosos casos posteriores a la primera democratización el régimen de partida es un régimen autoritario, la transición empieza cuando comienzan a ser reconocidos los derechos civiles y políticos básicos en cualquier ordenamiento democrático. Puede considerarse concluida cuando resulta evidente la dirección democrática adoptada por la transición, cuando surge claramente la posibilidad concreta de instaurar una democracia. Tal realidad se consagra con las primeras elecciones libres, competitivas y limpias que se celebren en el país, pero a veces ya antes de esas elecciones puede ser evidente el vuelco democrático.

FIGURA 4.2. *Modalidades de la transición democrática*



¿Cuáles son los aspectos centrales que caracterizan la transición en las áreas que tratamos aquí, Europa Occidental, América Latina y Europa Oriental? La figura 4.2 presenta las dimensiones principales, que son el grado de continuidad, la participación, el recurso a la violencia, la duración. El tema de la continuidad/discontinuidad merece algunas observaciones más. Los otros aspectos se tratarán cuando se analice el proceso de instauración, al que está inextricablemente conectada la transición.

Por *discontinuidad* se entiende una transformación puesta en marcha a través de un cambio concreto de los actores, una ruptura y cambio de las reglas, un cambio de las instituciones que pertenecen al régimen anterior, no democrático. La discontinuidad se inaugura con un acto precisamente identificable, tras el cual el régimen cae y se inicia la transición: un golpe de Estado, un paso del gobierno a manos de los civiles, la abolición y puesta fuera de la ley del partido único, la eliminación de los parlamentos corporativos u otros eventos similares. También un auténtico conflicto, no necesariamente violento, para abatir al viejo régimen, puede haber creado unas solidaridades que posteriormente harán más simple el nacimiento de acuerdos y, después, también la solución de los principales problemas que se presentarán durante la instauración democrática.

Por *continuidad* nos referimos a la hipótesis en la cual el régimen autoritario comienza a cambiar gradualmente siguiendo las mismas reglas previstas por el régimen para su cambio interno, con algunos exponentes del viejo régimen que permanecen en sus cargos y quizá también la persistencia de ciertas instituciones de gobierno. Hasta un

determinado punto, se permanece coherente con las instituciones y las reglas del viejo régimen. Después, aquellas instituciones y reglas se instrumentalizan, o bien "se traicionan", para alcanzar un objetivo distinto para el que se habían creado. La condición principal del cambio continuo es el papel central que desempeña, en el cambio, la élite gobernante del régimen autoritario anterior. Dicha élite dirige la transición y se sirve de las viejas normas, por una parte, para poder proceder a un cambio controlado —que podría no llevar necesariamente a una democracia, al menos en el proyecto de aquella élite— y, por otra, para poder legitimar mejor y más fácilmente el proceso de transformación hacia los sectores sociales vinculados al viejo régimen, que estarían menos atemorizados por el cambio y, por lo tanto, más fácilmente dispuestos a secundarlo y aceptarlo.

¿Por qué razones una élite de este tipo debería decidir hacerse el *harakiri*? La respuesta remite a todo lo que hemos dicho a propósito de la primera democratización: una parte de la élite gobernante percibe, por distintas razones, que no puede bloquear el cambio si no es empleando recursos coercitivos hasta tal nivel que no quiere o no puede emplearlos; o bien considera que le conviene secundar el cambio, liberándose así de la componente más retrógada y reaccionaria de la coalición autoritaria; en cualquier caso, tiene en cuenta la acción de la oposición, su fuerza, su capacidad de movilización y reacciona pilotando la transformación para poderla controlar, para obtener el apoyo de la oposición moderada, aislando a la más extremista y evitando los peligros implícitos en un choque frontal.

III. LA INSTAURACIÓN DEMOCRÁTICA: DIMENSIONES DE VARIACIÓN

Para entender mejor el proceso que estamos examinando conviene comenzar con la distinción entre *liberalización* e *instauración democrática*.

Por *liberalización* se entiende el proceso que tiene lugar durante la transición y que suele caracterizarla, de concesión desde arriba de mayores derechos políticos y civiles, nunca amplios ni completos, pero que permiten la organización controlada de la sociedad civil a nivel tanto de élite como de masas. Se puede configurar en sustancia un híbrido institucional que debería permitir la superación de la crisis del régimen autoritario (militar) ampliando la base de apoyo social, sin

"civilizarlo" completamente. Para tener alguna probabilidad de éxito, dicho híbrido político debe poder contar no sólo con el apoyo de las élites institucionales, políticas y sociales, sino también con el mantenimiento de una limitada participación a nivel de masas (o bien con la capacidad de represión o disuasión de la participación por parte de la élite gubernamental) y con una escasa fuerza de atracción del modelo democrático sobre la cultura política del país, también y sobre todo a nivel de élite[1].

Por *instauración democrática* auténtica se entiende un proceso distinto, alternativo o eventualmente posterior a la liberalización. Dicho proceso implica una ampliación completa y un reconocimiento real de los derechos civiles y políticos, donde sea necesario, la "civilización" completa de la sociedad; el surgimiento de varios partidos y de un sistema de partidos, pero también de organizaciones colectivas de intereses, tales como los sindicatos y otros grupos; la elaboración o, en todo caso, la adopción de los principales procedimientos e instituciones democráticos que caracterizan a dicho régimen, como, por ejemplo, la ley electoral o la fijación de las relaciones legislativo-ejecutivo.

La instauración democrática se completa cuando termina la construcción de las principales estructuras del régimen. Pero puede también suceder que la instauración no se complete, sino que se intente detenerla casi inmediatamente (liberalización), o que tome otras direcciones con un retorno hacia soluciones de tipo autoritario. De todos modos, los temas centrales para entender las instauraciones democráticas se refieren a las modalidades con las que se producen y las razones por las cuales se producen de ese modo, sobre todo en las áreas que consideramos aquí. El examen de las distintas y numerosas transiciones e instauraciones en estos países, casi treinta casos, sugiere que no existen auténticos modelos o *patterns* de transición e instauración. Por lo tanto, parece más fértil identificar las principales dimensiones de variación de la instauración.

Entre éstas deben considerarse ciertamente la *duración* y el *papel de la violencia* durante el proceso de instauración, aunque, para dicho propósito, la fase instaurativa es difícilmente distinguible de la auténtica transición y a ella remitimos. Pero el elemento central de la instauración a considerar con atención se refiere a los *actores.* Aquí, es oportuno mantener la distinción entre transición, y sus actores protagonistas, e instauración, que puede caracterizarse y ser conducida por actores

[1] Sobre los regímenes de transición, véase el apartado IV del capítulo 1.

en parte distintos. Así, es posible que la transición (y la caída del régimen anterior) esté provocada por *actores externos* al país, pero la instauración tenga como protagonistas *actores internos* o bien en parte unos y en parte otros. El factor internacional también cuenta en el sentido de que puede activar a actores internos al régimen autoritario preexistente, empujándolos a iniciar la transición y, después, eventualmente, la instauración.

Los actores institucionales internos son el ejército, la élite del gobierno, la alta burocracia del régimen autoritario y, en general, las fuerzas políticas autoritarias que por distintos motivos son inducidas para emprender y tratar de dirigir la instauración. Los actores institucionales con un papel central y remolcador son el caso más frecuente y recurrente en las diversas instauraciones. En efecto, en sus manos está el monopolio de los recursos coercitivos y el control de los órganos de decisión de gobierno. Sin embargo, dichas fuerzas —por ejemplo, la monarquía— en el desarrollo del proceso instaurativo no siempre logran mantener el control del cambio. Es útil distinguir entre las transiciones e instauraciones conducidas por actores institucionales gubernamentales y las dirigidas por actores institucionales no gubernamentales, como, por ejemplo, una parte de los militares no presentes en las sedes gubernamentales autoritarias, o bien las fuerzas políticas que con anterioridad han apoyado al régimen autoritario y después se han alejado de él.

Suele ser frecuente también el caso en que entre los *actores moderados*, gubernamentales o no, del régimen autoritario y una parte de la oposición se forje un interés común efectivo hacia el cambio. Ambos grupos conducen el proceso con los inevitables problemas que surgen entre ellos y, a la vez, con las otras fuerzas autoritarias y la oposición más extrema. El establecimiento de esta alianza puede plantear primero las condiciones de la transición y, después, de la instauración. Posteriormente, sin embargo, con el inicio de la instauración y después de las primeras elecciones, también la componente que viene del régimen autoritario anterior deberá entrar en la lógica democrática y obtener representación a través de los mecanismos electorales propios del nuevo régimen.

En cambio, es muy rara una última hipótesis, aquélla en la que las fuerzas políticas de *oposición* en el período autoritario se convierten en las protagonistas del cambio. Si la oposición es la protagonista de la transición entonces suele ser una oposición armada y el resultado del proceso no es democrático. Si no se trata de una oposición capaz de

tener su propio potencial de coerción, entonces su papel parece ser más bien el de presión y amenaza, con frecuencia eficaz e importante, pero raramente el de iniciativa. La oposición puede ser protagonista de la instauración en los distintos casos en que la transición la han iniciado actores externos o actores institucionales internos. Además de las posibilidades que acabamos de describir, se pueden dar también varias combinaciones de ellas. Pero probablemente la combinación más interesante es la que se da entre actores internos y oposición tanto para los objetivos de la transición como durante la instauración (cfr. Przeworski, 1986; y O'Donnell y Schmitter, 1986).

Con independencia del papel que tengan durante la instauración, la *posición de los militares* es relevante en este proceso por motivos fácilmente comprensibles: los militares detentan el monopolio de área coercitiva. Desde este punto de vista los casos más simples son los de los militares derrotados en una guerra, profundamente divididos en su interior o simplemente con una estructura desorganizada y en desbandada. Los casos más difíciles son aquéllos en los que el ejército permanece íntegro e intacto durante el cambio, incluso en el terreno del estatus y el prestigio social. La posible neutralidad pasiva inicial puede convertirse en politización, aunque sólo parcial, en función contraria al régimen democrático. Aunque los militares apoyen al régimen democrático, siguen siendo potencialmente peligrosos: siempre pueden decidir intentar mantener un control parcial sobre el poder político, sobre todo después de la continua repetición de crisis (cfr. también Stepan, 1988).

Otro aspecto central para el proceso que estamos examinando es la formación de la *coalición fundante* del régimen. Dicha coalición surge de los encuentros de los intereses y las opciones de los distintos actores políticos y socio-políticos activos durante la transición. Aquí, el término coalición se emplea en sentido amplio, porque el acuerdo que se encuentra en la base puede ser sólo tácito, implícito, aceptado de hecho o incluso sufrido por algunas fuerzas políticas. La instauración tiene tantas mayores posibilidades de éxito, y paralelamente crecen las posibilidades de consolidación, cuanto más amplia sea la coalición fundante, es decir, cuanto más participen en ella todas las fuerzas presentes y políticamente activas en el país. Schmitter (1984: 366) ha subrayado las características principales de dichos acuerdos o "pactos": son el resultado de negociaciones entre representantes de la élite y las instituciones; al principio tienden a reducir la competitividad y el conflicto; tratan de controlar la agenda de los problemas principales que

hay que afrontar; producen una distorsión del principio democrático de igualdad de los ciudadanos; modifican las relaciones de poder; ponen en marcha procesos políticos nuevos; producen resultados distintos, incluso muy alejados, de las intenciones de sus promotores. A todo ello se puede añadir que el acuerdo, aunque implícito, es más que nada el reconocimiento de la posibilidad y la legitimidad de posiciones políticas (e ideológicas) distintas; es la sede en la que se piden y se otorgan aquellas garantías recíprocas de las que habla Dahl (1970) y que están en el corazón del compromiso democrático (cfr. también Di Palma, 1978). El acuerdo que se establece, ante todo, sobre las normas electorales puede tener un distinto grado de formalización, dependiendo de que exista o no un proceso constituyente más o menos largo, amplio, articulado, en el que toman parte las distintas fuerzas políticas y que desemboque en una Constitución aceptada por todos. Tanto la Carta fundamental como otras sedes menos formalizadas son la ocasión para estipular el compromiso institucional, pero también para enunciar una serie de valores, más o menos ambiguos y articulados, en los que se reconocen los distintos actores. Después, la sede más formal —el proceso constituyente— o bien otras sedes menos oficiales, pueden ser la ocasión para alcanzar un consenso sobre aspectos políticos sustantivos que se refieren a las soluciones parciales del conflicto de clases, *sub especie* de determinadas políticas económicas (monetarias, salariales, fiscales) o respuestas al conflicto centro-periferia en las diferentes formas que asumen las autonomías regionales.

Posteriormente, hay otros dos elementos que califican la instauración y que están estrechamente vinculados y conectados a la dimensión de la coalición fundante. Primero, es necesario ver si hay y cuáles son las *fuerzas políticas* que están más o menos presentes y organizadas cuando comienza la transición y, después, la instauración. Si el conflicto de clases, o bien el conflicto derecha-izquierda, es la división política más relevante y predominante sobre las otras, hay que ver si existen y cuáles son los actores ubicables en ese espectro político que están presentes y activos como protagonistas o *partner* de los acuerdos mencionados. En efecto, se puede dar el caso de que estén presentes y organizados actores de izquierda pero no de derecha, el caso contrario y, finalmente, la presencia tanto de unos como de otros. Desde el punto de vista del éxito de la instauración y la consolidación sólo la última eventualidad es la más favorable.

Durante el proceso que analizamos, las élites desempeñan un papel central: son las élites del viejo régimen, las que antes estaban en la

oposición y las nuevas élites que acceden al escenario político. En todo caso, el "juego" está en manos de unos pocos líderes, cuyas decisiones cuentan enormemente para el futuro del país. Con frecuencia, sin embargo, en la fase de la transición y en la inicial de la instauración, o en la fase siguiente, existe un grado, más o menos extenso e intenso, de *participación de masas*. La participación se expresa en las formas clásicas de las manifestaciones, huelgas o incluso a veces también en manifestaciones de violencia colectiva, tales como los tumultos y actos similares. A través de estas manifestaciones es relativamente simple medir las oscilaciones en forma de parábola y en ondas, más o menos largas, de la participación. La participación de masas significa la posibilidad de proponer recursos de presión e influencia que serán usados por los actores de élite en la confrontación-choque que, latente o manifiesta, se produce durante la instauración a pesar de los acuerdos ya existentes. La preparación de la campaña para las primeras elecciones es la mejor ocasión para esas demostraciones de fuerza, sobre todo en las situaciones en que no se hayan aclarado aún las dimensiones reales del apoyo que tiene cada uno de los actores en liza.

El otro aspecto que caracteriza la instauración es la *continuidad/discontinuidad*, desde el punto de vista normativo y del personal, de las estructuras administrativas y de las estructuras judiciales del nuevo régimen. Estrechamente conectada con el desarrollo de la crisis y con las modalidades de la transición, esa *continuidad/discontinuidad* es de notable importancia. Se refiere al problema de la depuración, sobre todo en los niveles más altos del cuerpo administrativo y judicial, pero también de los mismos aparatos represivos, como los servicios secretos, la policía, los propios militares. En efecto, el régimen tenderá a colocar en los lugares claves a personal más leal hacia el nuevo sistema institucional. El problema que ocupa el primer plano, y particularmente espinoso, es el de la legitimación del régimen. Por un lado, una mayor continuidad como la que hemos señalado puede hacer más fácil e indolora la aceptación del nuevo régimen por parte de todo el personal presente en el anterior marco institucional y, en alguna medida al menos, por parte de los estratos sociales ligados a ese personal; por otro lado, una mayor discontinuidad, también en el terreno normativo, hace más fácilmente legítimas a las nuevas instituciones para los estratos sociales ligados a la antigua oposición, que estaban excluidos del régimen anterior. La solución preferida suele ser una no-solución, una mezcla de las dos exigencias, o bien el mantenimiento de la continuidad. La otra

solución, más rara, se encuentra sólo en caso de cambio con fuertes rupturas respecto al pasado.

La figura 4.3 presenta en síntesis las dimensiones que hemos discutido, poniendo en evidencia las principales alternativas y los *continua* existentes en algunas dimensiones. Cabe preguntarse al respecto si más allá de las indicaciones generales sugeridas por la figura existen algunos aspectos recurrentes más específicos, al menos en las transiciones e instauraciones que se han producido desde los años setenta, las referidas al Sur de Europa, América Latina y Europa del Este sobre las que ya hay una literatura bastante amplia (véanse, por ejemplo, Bartole y Grilli, 1998; Dobry, 2000 y Zielonka, 2001). Huntington (1991) muestra cómo estos cambios, por más continuos o discontinuos que hayan sido e independientemente de las instituciones democráticas instauradas, se han desarrollado con un recurso relativamente limitado a la violencia. Más allá de esta observación no se puede llegar, si no es quedándose en un nivel muy general de discusión. En efecto, cuando se analizan en detalle los distintos casos, aparecen con claridad todas las diferencias en las distintas dimensiones presentes en las figuras 4.2 y 4.3 incluso dentro de áreas que se suelen considerar homogéneas.

Hasta ahora se han dejado de lado los factores económicos y sus correspondientes variables. Aunque es erróneo pensar que no existen diferencias entre una economía que convive con un régimen democrático y una economía que lo hace con un régimen autoritario, a causa de todas las inevitables y densas interdependencias que las relacionan, casi todos los estudiosos que se han ocupado de Europa del Sur y América Latina han descuidado estos aspectos. En Europa del Este el cambio de las estructuras económicas, con el paso de una economía predominantemente colectivista a una economía capitalista más o menos abierta a la empresa y la propiedad privada, ha sido evidentemente demasiado amplio y profundo como para que no se tome en consideración. Algún autor (por ejemplo, Offe, 1991) ha señalado tres transiciones propias de muchos países de Europa del Este entre finales de los años ochenta y el inicio de los años noventa: no sólo del autoritarismo a la democracia, sino también de una economía estatal a una economía en la que el mercado y la empresa asumen una posición central y, en algunos casos (Eslovenia y República Checa, o también la ex Alemania del Este), de un determinado territorio y su correspondiente población a otro territorio y, por consiguiente, a otra entidad estatal. En este sentido, sería una transición de régimen político, una

FIGURA 4.3. *Dimensiones relevantes en la instauración democrática*

- *Duración*
  - breve (un año) → larga (tres años)
- *Violencia*
  - baja → alta
- *Actores civiles*
  - externos
  - internos
  - internos en el poder + internos en la oposición
  - oposición
  - externos + oposición
- *Militares*
  - ausentes
  - neutrales
  - politizados en sentido democrático
  - politizados en sentido autoritario
- *Acuerdo*
  - implícito → explícito
  - formalizado → no formalizado
  - sobre los procedimientos → sobre las políticas
- *Participación*
  - baja → alta
- *Espectro de las organizaciones políticas emergentes*
  - amplio y completo → parcial e incompleto
- *Estructura y personal en la burocracia y la magistratura*
  - continuidad → discontinuidad

transición económica y una transición de Estado, entendiendo por esta última el cambio de territorio y población. En este análisis me limito a ilustrar las transiciones y las instauraciones de regímenes democráticos, dejando de lado la económica, que entra indirectamente en la discusión allí donde incide sobre las estructuras del régimen político.

IV. LA INSTAURACIÓN DEMOCRÁTICA: FACTORES EXPLICATIVOS

El importante problema posterior que se afrontará tiene que ver con las variaciones en los resultados (cfr. también Huntington, 1991), es decir, qué tipo de democracia se instaura, y en las modalidades de desarrollo de la propia instauración. Es posible delinear algunas explicaciones principales.

Ante todo, hay que referirse a las tradiciones políticas del país y considerar, por ejemplo, dos aspectos más concretos, como la presencia o la ausencia de una tradición monárquica; y, en caso positivo, el problema institucional monarquía-república.

Bastante relevante —siempre bajo la etiqueta de "tradiciones políticas"— es la dimensión referida a las eventuales experiencias conflictivas y violentas, quizá extremas como es el caso de una guerra civil, que permanecen en la memoria colectiva y que condicionan en sentido moderado el comportamiento de las élites de la futura democracia. Caben pocas dudas acerca del efecto de moderación y predisposición al compromiso que puede tener el recuerdo de cada uno de los enormes costes humanos de ese tipo de vivencia. Anteriores experiencias de conflictividad violenta y participación a nivel de masas, aunque no llegaran a los extremos de la guerra civil, pueden tener también un efecto moderador allí donde después se hayan podido evaluar plenamente las consecuencias otro tanto negativas del período autoritario que haya seguido a esa exacerbada conflictividad.

La existencia y el grado de afirmación de una previa *política de masas* son factores tan relevantes que merecerían por sí solos un análisis independiente. En donde tal experiencia anterior haya sido consistente y relativamente duradera, la nueva instauración debería llamarse *redemocratización*. Es decir, debería usarse un término específico para indicar que en el país ya ha existido una democracia liberal de masas, caracterizada por las libertades civiles, el sufragio universal masculino, partidos de masas más o menos organizados de modo capilar, sindicatos y otras asociaciones de clase. En otras palabras, con distinta duración e intensidad ha existido una realidad de politización colectiva; de participación en las opciones electorales y políticas, en general, a escala local y nacional, de defensa de los propios intereses a través de organizaciones de clase. Se han creado procesos de identificación partidista, con frecuencia muy fuertes en tanto que están ideológicamente muy marcados. Dicha experiencia influye sobre el nuevo ordenamien-

to democrático a través de los mecanismos de transmisión de la llamada "memoria histórica", o bien de mecanismos de socialización política traducidos continuamente en el liderazgo partidista, en la organización de los partidos, en las áreas de fuerza electoral; o, todavía más, en la continuidad de todas las otras organizaciones colectivas que distinguen a las democracias de masas.

Una evaluación cuidadosa de dicha politización no puede prescindir de dos variables intervinientes: duración y tipo de experiencia autoritaria. El tiempo transcurrido desde la anterior experiencia democrática y el tipo de autoritarismo que le sucedió en el intervalo hacen que sea más o menos fuerte la influencia de la herencia de aquella experiencia de política de masas. Ésta será tanto más relevante para el nuevo régimen cuanto más haya durado y más se haya arraigado y difundido capilarmente y, a la vez, cuanto más breve haya sido el paréntesis autoritario y menos "fuerte" el régimen autoritario. La influencia de la pasada experiencia de masas puede verse mejor en dos distintas direcciones: las instituciones representativas que surgen y los partidos y el sistema de partidos que se forman. Sobre el primer punto, la hipótesis es que las decisiones institucionales adoptadas en el inicio de la nueva instauración se explican en parte como reproposiciones de las viejas instituciones o, por el contrario, como reacción al recuerdo de los defectos y los fracasos de las instituciones democráticas anteriores, incluso en términos de mitos y propaganda del siguiente régimen autoritario, que ha permanecido en las conciencias de los nuevos líderes.

En relación a los *partidos* y el *sistema de partidos*, una parte de la nueva élite democrática está compuesta por viejos líderes del período anterior, que quizá pasaron años en las cárceles, en el exilio y, en todo caso, en la oposición. Además, quedará aún el recuerdo de los partidos, de sus medios de información; existirán residuales identificaciones transmitidas de padres a hijos. Por lo cual, en el vacío político, más o menos completo e inesperado, que sucede a la caída o el cambio de régimen autoritario y en los nuevos espacios creados por las libertades civiles alcanzadas, será "natural" la recreación de los viejos partidos, algunos de los cuales han sobrevivido en la clandestinidad al período autoritario. Pero la reconstitución de los partidos con los mismos nombres, quizá en parte con los mismos líderes, los mismos centros de fuerza electoral, no significa la formación de idénticos sistemas de partidos.

Las dos variables intervinientes señaladas antes: *duración* y *tipo de la experiencia autoritaria*, son muy importantes. Es muy difícil que la

experiencia autoritaria pase sin dejar huellas profundas en este terreno: con mucha frecuencia la eventual intervención de los militares o la solución autoritaria han sobrevenido en clave anti-partidista, y acompañadas de una propaganda continua y martilleante en ese sentido. La misma lección que proviene de la crisis y la caída del anterior régimen democrático contribuye a moderar a las renovadas fuerzas políticas. Finalmente, otros elementos, como los distintos problemas sustantivos o las profundas transformaciones socioeconómicas que se produjeron, hacen que el sistema de partidos y las relaciones de fuerza entre los distintos partidos sean distintos.

La *influencia* y la *importancia* del anterior régimen no democrático son obvias. Una primera hipótesis se refiere al paso de la oligarquía competitiva a la democracia: se trata de la experiencia de la primera democratización y puede ubicarse en ese ámbito. Una segunda hipótesis alude a los intentos, con frecuencia fracasados, de democratización después de la descolonización. La mayoría de los otros casos de transición a la democracia tienen como punto de partida regímenes autoritarios de distinto tipo.

Las dos variables más importantes, conectadas entre sí, son: el grado en que un régimen autoritario moviliza, organiza y controla a la sociedad civil y las formas manipuladas de participación; el grado en que el régimen logra desarticular la misma estructura social y destruir las anteriores identificaciones sociales y políticas.

Sobre el primer elemento, el partido único con sus distintas articulaciones es el principal vehículo de participación. A través de procesos de socialización o resocialización se crean fidelidades potencialmente duraderas que se superponen a la eventual experiencia democrática anterior y que pueden sobrevivir en la nueva realidad, de nuevo democrática.

En relación al segundo elemento, es decir, la desarticulación de la sociedad civil, y la destrucción de las identificaciones políticas y de las propias identificaciones sociales que existían antes, el régimen autoritario logra ese resultado tanto a través de estructuras de movilización totalizantes, como el partido único, como de un sistemático y organizado trabajo de represión y aniquilación de los opositores, activos o pasivos, reales o potenciales. Este elemento llega a ser después relevante para la instauración porque hace más difícil, lenta y problemática la activación de la sociedad civil, en el vacío que se crea al día siguiente de la caída autoritaria, y la construcción de nuevas entidades sociales y políticas. En otras palabras, puede dejar, durante un tiempo

más o menos largo, una sociedad civil débil, poco organizada, poco solidaria y cohesionada.

Sobre la importancia de la *duración* del régimen autoritario como variable interviniente, aquí nos podemos limitar sólo a recordarla.

Las *razones de la caída* o del cambio, más o menos gradual, del régimen autoritario anterior son otra macro-variable bastante importante para entender después también la instauración democrática y los problemas sustantivos con que puede encontrarse el nuevo régimen. Así, se pueden enumerar los motivos más recurrentes de aquella caída o cambio: la derrota militar, sola o asociada a desastrosos fracasos económicos; una intervención externa de un país extranjero que impone las instituciones democráticas; profundas transformaciones socioeconómicas que a largo plazo han modificado sustancialmente la base social del régimen autoritario y, por último, la división de la coalición dominante que sostiene al régimen después de que se produzcan divergencias sobre las políticas económicas a realizar o bien, más banalmente, por la incapacidad de alcanzar un acuerdo sobre la sucesión en los puestos clave del régimen, o por otros motivos concretos y quizá contingentes.

En el caso de un régimen autoritario consolidado, difícilmente el éxito y la prosperidad a nivel económico pueden estar en el origen de la crisis autoritaria: al contrario, éstos refuerzan al régimen y a la coalición que lo sostiene. Sin embargo, en muchos casos latinoamericanos, el éxito económico también ha podido crear los presupuestos para el cambio, con mucha frecuencia pilotado precisamente por los actores institucionales internos o por una alianza entre actores internos moderados y la oposición moderada. La crisis, la caída o el cambio gradual suelen ser el resultado de la combinación de varios factores y también, en su última fase, de determinados "acontecimientos aceleradores" que dan el último "empujón" a un edificio ya tambaleante. Las razones de la crisis autoritaria influyen en la instauración democrática por los problemas sustantivos que las nuevas élites tendrán que afrontar, quizá en situaciones particularmente difíciles y poco favorables para la democracia, pero que son relevantes también para el posible papel de los militares, los actores protagonistas de la transición e instauración y la composición de la coalición fundante del régimen.

La *intervención exterior*, una derrota militar o incluso la simple imitación de países vecinos e influyentes pueden explicar distintas crisis y caídas autoritarias e influir en la fase posterior de instauración. Pridham (1994), Whitehead (1996), Bonanate (2000) y otros autores

han puesto acertadamente el acento sobre los aspectos internacionales. Por ejemplo, Whitehead (1996: 3-26) conceptualiza la importancia de este factor refiriéndose en términos de contagio, control y consenso a las principales formas de influencia de actores externos hacia el país que afronta la crisis y la transición. Mientras el significado de los dos primeros términos es intuitivo y concreta la fuerza de la influencia del país externo y de su intervención, el consenso se refiere más bien al cruce entre influencia externa y actores internos que aceptan y abrazan la causa democrática. El cruce de elementos internos e internacionales o, mejor dicho, la anulación sustancial de las diferencias entre aspectos internos y externos lo apoya también Bonanate, quien analiza en términos empíricos la democratización de una amplia muestra de países (31 casos). Así, surge la importancia de las políticas de democratización de los países occidentales.

Hay que considerar también el *grado de organización de la oposición* durante el régimen autoritario. Una oposición democrática más o menos organizada y presente en la última fase autoritaria supone una enorme diferencia para la instauración. Cuando existe y está organizada, los partidos que forman esa oposición podrán inmediatamente ocupar el espacio político creado por la liberalización propia de las fases iniciales de la transición e instauración. Lo que implica la posibilidad de influir desde el inicio en las principales opciones asumidas por los órganos provisionales de gobierno, tanto si se trata de opciones sustantivas sobre problemas urgentes no resueltos por el régimen autoritario como de decisiones destinadas a determinar los futuros entramados institucionales de la democracia *codenda* (que hay que construir). De todos modos, el grado preexistente de organización de la oposición puede condicionar toda la dinámica de la instauración: desde los actores que son sus protagonistas a los acuerdos que se alcanzan, al espectro de las fuerzas políticas que surgen, a la petición de una mayor o menor participación.

El último factor a considerar, las *modalidades de la transición*, está tan estrechamente vinculado a la instauración que con frecuencia no se puede establecer una distinción clara entre las modalidades de una y otra. Y aquí valen también las distintas dimensiones de la transición ya discutidas y subrayadas en la figura 4.2; es decir, la continuidad/discontinuidad, el nivel de participación, el grado del recurso a la violencia, la duración de la misma transición. La figura 4.4 resume la discusión de los factores que se ha desarrollado hasta aquí.

FIGURA 4.4. *Factores explicativos de la instauración democrática*

- *Tradiciones políticas*

  forma de gobierno: monarquía/república
  conflictividad: escasa y lejana → frecuente y reciente
  dominio colonial

- *Anterior experiencia de política de masas*

  intensidad y difusión
  duración

- *Tipo de régimen anterior*

  oligarquía competitiva
  autoritarismo militar
  autoritarismo civil-militar
  autoritarismo civil
  totalitarismo civil-militar

- *Duración del régimen anterior*

  breve (menos de una década) → larga (más de cuarenta años)

- *Razones de la caída/cambio del régimen anterior*

  transformaciones socioeconómicas profundas
  fracaso económico
  divisiones en la coalición dominante
  derrota militar
  intervención exterior
  imitación

- *Grado de organización de la oposición en el régimen anterior*

  bajo → alto

- *Modalidades de la transición*

  continuidad → discontinuidad
  participación: baja → alta
  violencia: baja → alta
  duración: breve → larga

V. ¿EXISTE UNA TEORÍA DE LA TRANSICIÓN O DE LA INSTAURACIÓN?

La respuesta más inmediata es negativa ya desde las primeras y más importantes investigaciones sobre el tema. Por ejemplo, en las conclusiones de la investigación sobre las transiciones a la democracia en el Sur de Europa y América Latina coordinada por O'Donnell y Schmitter (1986: 3), éstos afirman explícitamente no haber tenido una teoría al inicio de su trabajo y no haberla encontrado al final de él.

Varios años más tarde, después de que se publicaran ya muchos trabajos, empíricos o no, también Valerie Bunce (2000), en su exploración sobre los conocimientos adquiridos en todo el sector de investigación, termina por responder negativamente a la pregunta. En efecto, distingue rápidamente entre proposiciones teóricas con un alto nivel de generalidad y proposiciones de un alcance regional, proposiciones que se refieren a un grupo de países espacialmente vecinos.

Sobre el primer grupo, Bunce enumera cinco proposiciones principales: 1) un alto nivel de desarrollo económico es garantía de continuidad democrática; 2) los líderes políticos son decisivos en la creación y en el diseño de una democracia; 3) un sistema institucional parlamentario presenta mayores ventajas para la continuidad de una democracia que un sistema presidencial; 4) para los fines de la supervivencia y para la calidad democrática es importante resolver los eventuales problemas nacionales y estatales; 5) en una democracia desarrollada es esencial que se respete la ley.

Las generalizaciones de alcance regional nos llevan a: 1) la importancia de acuerdos y compromisos en las transiciones democráticas de Europa del Sur y América Latina; 2) las ventajas de la ruptura con el pasado para Europa del Este; 3) la fuerte correlación existente entre democratización y reforma económica en sentido capitalista en Europa del Este; 4) los peligros para la democracia en América Latina y la Europa Oriental post-socialista como consecuencia de las carencias en el respeto a la ley.

Más allá de las coincidencias, parciales o totales, entre algunas proposiciones del primer grupo y otras del segundo, es evidente que éstas no son capaces de construir teoría alguna a nivel general ni regional. Sin embargo, la clara posición negativa de O'Donnell y Schmitter y los resultados igualmente negativos que se desprenden de la exploración de Bunce no hacen justicia a quien se ha ocupado del proble-

ma, ya que en su conjunto los distintos y numerosos autores a los que se refiere Bunce han desarrollado una respuesta más articulada y matizada.

Retomando el razonamiento desde el principio, preguntarse si existe una teoría de la transición o de la instauración significa, ante todo, interrogarse sobre si hay una teoría del cambio institucional. En efecto, existen algunos intentos en esta dirección. Tales intentos, sin embargo, se colocan en un nivel muy alto de abstracción y al final, a pesar de su interés, son poco útiles para construir una teoría de la transición a la democracia. Por ejemplo, Krasner (1984) ha desarrollado la noción de "equilibrios interrumpidos por la discontinuidad" *(punctuated equilibria)* y Berins Collier y Collier (1991) la de "coyunturas críticas" *(critical junctures),* para indicar en ambos casos la aparición, más o menos inesperada, de acontecimientos que rompen la continuidad institucional que después se recompone.

En este sentido, la *path dependence*, como ha propuesto y desarrollado Paul Pierson (2000) en ciencia política, completa una posible teoría general de la continuidad/discontinuidad institucional, englobando también a Krasner o, mejor, a Berins Collier y Collier. Sus proposiciones teóricas esenciales son las siguientes: es particularmente relevante tener en cuenta los tiempos y las secuencias de los acontecimientos; una amplia gama de efectos sociales suele ser posible partiendo de causas análogas; consecuencias importantes pueden ser el resultado de eventos menores y contingentes; determinadas direcciones de acción, una vez tomadas, son difíciles o imposibles de modificar, aunque las consecuencias sean evidentemente desastrosas; el desarrollo político se caracteriza por momentos y "coyunturas críticas" que definen aspectos fundamentales de la vida social; y, finalmente, la política se distingue por una alta densidad institucional, por el papel central de la acción colectiva, por la complejidad y la opacidad, pero también por un horizonte temporalmente limitado de los políticos y de la fuerza de inercia de las instituciones.

Sin embargo, la de Pierson es una teoría general que explica sobre todo la continuidad más que el cambio. Por otra parte, está pensada en referencia a las políticas públicas y a las razones de fondo por las que resulta tan difícil reformarlas. Por lo tanto, y al menos en el estadio de elaboración actual, no parece aún empíricamente útil para construir una teoría de la transición a la democracia. Entonces, ¿cómo proceder?

Desde el punto de vista, muy general, de las razones del cambio institucional, se puede empezar recordando las tres distintas posibili-

dades de cambio establecidas por Goodin (1996: 24-25): en el tiempo las instituciones pueden cambiar por *casualidad*, por *evolución* o por una *intervención consciente*. En este sentido, recordando la primera instauración, se puede confirmar que la primera vez ese conjunto de instituciones se crea por casualidad; después, viene la transición continua, que puede asimilarse a la evolución; y, finalmente, la discontinua que es resultado de la intervención de distintos factores identificables (véase la figura 4.3). Así pues, se tiene un primer análisis del cambio institucional también en sentido democrático.

El siguiente paso se refiere a la formulación de las demandas teóricamente más relevantes que deben plantearse sobre el tema. Sobre todo son las siguientes: ¿cómo explicar la crisis y la caída del anterior régimen no democrático?, ¿cuáles son las modalidades recurrentes de la transición?, ¿por qué se crean determinadas instituciones en lugar de otras?, ¿cuál es el mejor sistema democrático para la consolidación?, ¿cuáles son las modalidades y las explicaciones de la consolidación democrática? La última interrogante se retomará en el próximo capítulo, aunque algunas explicaciones de este apartado serán relevantes para contestarla. El tema a fijar aquí es que una posible teoría de la transición y la instauración inevitablemente se fragmenta en distintas interrogantes más concretas. A estas últimas, como subrayan también Pridham y Vanhanen (1994: 16), la mayoría de los autores responde haciendo referencia a los aspectos económicos y sociales, así como a las decisiones y las estrategias de las élites políticas, sin alcanzar jamás algo parecido a una teoría del cambio de régimen.

Tampoco son excepción dos de las investigaciones más notables y citadas del sector. De O'Donnell, Schmitter y Whitehead (1986) ya se ha hablado anteriormente. Aquí, se puede añadir que su análisis, integrado por los análisis de los autores de casos concretos, se concentra en las características del régimen anterior, en el papel de los acuerdos o "pactos" entre las élites acerca de las instituciones que hay que crear, en la reactivación de la sociedad civil, el papel limitado de los partidos, la importancia de alcanzar un consenso aunque sea "contingente" acerca de las instituciones que se crean, la importancia de las primeras elecciones y, finalmente, la incertidumbre de todo el proceso de transición. Se trata, por consiguiente, de la propuesta de un *framework* teórico, o de un esquema de análisis en el que actores, instituciones, tiempos y la noción misma de proceso, juegan un papel central. Por otra parte, este *framework* está formulado con especial referencia a Europa del Sur y Latinoamérica.

En *La tercera ola* (1991: 30, 45, 46), Huntington declara explícitamente tener objetivos explicativos definidos temporal y espacialmente, refiriéndose a las transiciones de los años setenta y ochenta, precisamente la llamada "tercera ola". Las cinco explicaciones principales con relación a los casi treinta países que estudia son: 1) la profundización de los problemas de legitimación para los regímenes autoritarios precedentes, como consecuencia de los resultados negativos de las políticas públicas; 2) el crecimiento económico global sin precedentes en los años sesenta; 3) los fuertes cambios en la doctrina y la actividad de la Iglesia católica después del Concilio Vaticano II; 4) los cambios en las políticas exteriores de algunos actores, desde los Estados Unidos a la Unión Europea y la Unión Soviética de Gorbachov, con su posterior desmembramiento; 5) un elevado efecto demostrativo de los medios de comunicación. Huntington, pues, explica las transiciones a la democracia de esos años con un conjunto de cambios concretos de tipo cultural, económico e internacional.

Los ejemplos que acabamos de proponer y muchos más que podrían considerarse —por ejemplo, entre las investigaciones más autorizadas, la de Whitehead (1996), que se concentra sobre todo en las variables internacionales, o la de Linz y Stepan (1996), que dedican un capítulo a cada país poniendo en evidencia las especificidades y las semejanzas con los otros en el ámbito de las tres áreas, Europa del Sur, América Latina y Europa del Este— muestran una dirección que conjuga la creación de un *framework* teórico, como el propuesto en los apartados anteriores de este capítulo, con la elaboración de explicaciones de casos concretos, para precisar a la vez el porqué, el cómo y el cuándo de las transiciones e instauraciones que se han producido.

Siempre en el terreno de la predisposición a crear *frameworks* teóricos entran los distintos intentos de elaborar modelos de transición-instauración, por usar mi distinción entre dos fases que algunos autores no siguen. Stepan (1986), Share (1987), Karl y Schmitter (1991), Munck y Skalnik Leff (1997), Berins Collier (1999) son algunos de los autores que han formulado los modelos de transición-instauración más interesantes. Por un lado, los casos considerados son distintos en parte: mientras Stepan o Berins Collier toman diferentes casos europeos clásicos, Europa del Sur y Europa del Este, Share se concentra básicamente en una sola transición, la española de los años setenta, Karl y Schmitter y también Munck y Skalnik Leff (1997) hacen referencia tanto a las transiciones latinoamericanas de los años ochenta, como a las más recientes en Europa del Este de finales de los años

ochenta y principios de los noventa. Por otra parte, sustancialmente todos se concentran en dos macro-variables, incluidas en la figura 4.2, aunque con caracterizaciones diferentes. Para todos estos autores, los modelos de transición pueden reconstruirse a partir de los actores-autores de la transición (las élites autoritarias en el poder, las de la oposición, los actores de la élite o los de las masas) y por las estrategias que persiguen (de compromiso, de coerción, o bien de acuerdo o conflicto).

Los modelos de transición así formulados son, por ejemplo, según Munck y Skalnik Leff, la revolución desde arriba, si los actores de la transición han sido las élites autoritarias que persiguieron una estrategia conflictual y de confrontación; la reforma conservadora, si esas mismas élites han preferido el acuerdo y el compromiso; la revolución social, si unas contra-élites han estado en el centro de la transición y han adoptado una estrategia conflictual; la reforma desde abajo, si unas contra-élites en el centro de la transición han usado una estrategia de compromiso. Sin embargo, también en una propuesta de modelo parecida, los casos concretos que entran en los modelos "puros" son muy raros. Para quedarnos con Munck y Skalnik Leff, sólo la transición búlgara, dirigida por los líderes comunistas en el poder, puede considerarse una revolución desde arriba y la chilena, conducida por una oposición prudente y dispuesta a dar pasos graduales, una reforma desde abajo. Todos los otros casos analizados entran en modelos mixtos donde las élites autoritarias y las contra-élites se combinan de diferentes modos con estrategias también mixtas de confrontación y acuerdo al mismo tiempo. Así, tenemos: la reforma a través de la transición, propia de Brasil y Polonia, o la reforma a través de la salida (Hungría) o la reforma mediante la ruptura (Argentina y Checoslovaquia, después República Checa y Eslovaquia), según que predomine una estrategia de acuerdo entre las élites opuestas, una estrategia sustancialmente equilibrada, o una estrategia de confrontación y choque.

Las ventajas y los límites de la construcción de modelos parecidos están estrechamente conectados: a la más inmediata comprensión de la transición de cada país corresponde una notable simplificación del caso. De modo que se hace indispensable recurrir a modelos mixtos que, sin embargo, reducen la eficacia teórica del análisis sin compensar efectivamente esa afirmación con una mayor profundización del caso. De ahí la elección teórica opuesta que hemos seguido en los apartados II y IV para distinguir entre transición en sentido estricto, cuyos protagonistas pueden ser ciertas élites con determinadas estrategias, e instauración, cuyos protagonistas pueden ser élites en parte o

completamente distintas con diferentes estrategias, analizando eventualmente cada vez un caso en sus diferentes aspectos.

Por lo tanto, en numerosas investigaciones sobre el tema así como en este capítulo se ha optado por la vía del *framework* teórico y por las explicaciones específicas, renunciando a la elaboración de una teoría más general del cambio de régimen, más allá de unas pocas indicaciones generales de fondo que se dan por descontadas o de modelos simplificados de transición como los que hemos indicado anteriormente. Las razones de la opción por esta estrategia de investigación son relativamente simples: más allá del enfoque y el método seguido, encontramos la complejidad y la riqueza enorme que presenta la realidad empírica de los distintos casos y a la vez el objetivo de englobar dicha riqueza sin simplificaciones excesivamente distorsionantes que, a pesar de todo, son inevitables.

En este sentido, un *framework* teórico, entendido incluso como indicación de las variables cruciales y recurrentes sobre las que se elaboran modelos y tipologías, ofrece la posibilidad de construir cuadros comparados empíricamente interesantes, sin mortificar demasiado las especificidades, como ya había advertido hace muchos años Almond (Almond, Flanagan y Mundt, 1973) en un trabajo que rápidamente fue criticado y olvidado. Por otra parte, a diferencia de la transición y la instauración, el estudio de la consolidación, cuando ya se está dentro de las instituciones democráticas, puede permitir la formulación al menos de teorías de alcance regional o, en todo caso, definidas espacial y temporalmente; de ello tratará el próximo capítulo.

5. ENTRE CONSOLIDACIÓN Y CRISIS

I. DEFINICIÓN

La instauración y la consolidación no son fenómenos que se sucedan necesariamente de manera lineal. La instauración puede desembocar en la consolidación, pero también en un cambio de dirección dentro del proceso de instauración o en una nueva crisis del sistema político. Por consiguiente, la consolidación es uno de los posibles "resultados" de la instauración. Pero es también un "resultado" bastante importante: muchas crisis y caídas en la Europa de entreguerras o en América Latina se explican, en primera instancia, por la incapacidad del régimen democrático para consolidarse. De todos modos, el mismo término "resultado" —la consolidación como resultado de la instauración— hay que usarlo con cautela, ya que hace suponer que la consolidación empieza en cuanto se termina la instauración. Y esto es así sólo en el sentido de que la consolidación comienza cuando se crean, o reactivan, y empiezan a funcionar cada una de las nuevas instituciones y normas del sistema. Por ejemplo, si se aprueba una nueva Constitución o se estructura el nuevo sistema de partidos, la instauración termina, respectivamente, con la aprobación de la Carta fundamental y el surgimiento del sistema de partidos después de las elecciones, mientras que la consolidación puede comenzar inmediatamente después.

Por lo tanto, la consolidación democrática se puede definir como el proceso de definición y fijación en sus caracteres esenciales, y de adaptación en los secundarios, de las distintas estructuras y normas propias del régimen democrático, proceso inducido también por el transcurso del tiempo. Definición y adaptación no significan necesariamente rigidez, sino únicamente fijación de instituciones, procedimientos, prácticas, costumbres, *routines* propias de un determinado régimen democrático. Además, si se considera la relación entre régimen y sociedad civil, la consolidación implica también la progresiva ampliación de la aceptación de las estructuras y las normas para la

resolución pacífica de los conflictos; una conciencia cada vez mayor en la aceptación y en el apoyo hacia el compromiso institucional, en resumen, la progresiva ampliación de la legitimación del régimen. Todo ello es necesario, pero una parte importante de la consolidación ya se ha logrado prácticamente al término de la instauración, si el régimen democrático goza rápidamente de una amplia legitimación (véanse también Higley y Gunther, 1992; y Gunther, Diamandouros y Puhle, 1995).

Si la consolidación es precisamente el proceso mediante el cual se fijan las estructuras y las normas democráticas, y las relaciones entre las instituciones políticas y la sociedad civil [1], entonces dicho proceso implica el reforzamiento del régimen democrático, para evitar la posibilidad de crisis futuras. En términos más concretos, observando a un régimen democrático en términos de relaciones bien definidas entre las instituciones de representación y de gobierno y la sociedad civil, la consolidación puede verse también como la construcción de relaciones estables entre las instituciones de gobierno que se acaban de crear, las estructuras intermedias que se fijan en sus estructuras y la propia sociedad civil.

Estas relaciones estables se desarrollan en dos direcciones: desde abajo hacia arriba, es decir, de la sociedad a las instituciones, y desde arriba hacia abajo, de las instituciones recién creadas a las estructuras intermedias y a la sociedad. Por ejemplo, en relación a los partidos, en tanto que posibles actores protagonistas de la consolidación, la primera dirección va de la sociedad civil y los ciudadanos a las instituciones de gobierno: los partidos funcionan aquí como medios de legitimación o como actores que crean el consenso y la legitimidad a favor de las instituciones de gobierno. La segunda dirección va desde las instituciones y los partidos a los grupos o, en sentido amplio, a la sociedad civil: los partidos pueden entenderse como instituciones públicas que canalizan la demanda política de la sociedad, dirigiéndola o, incluso, controlándola. Por consiguiente, las dos dimensiones principales del proceso son, por un lado, la *legitimación*, por otro, el *anclaje*.

[1] Linz y Stepan (1996: 6) han subrayado también los distintos aspectos de este proceso en la definición de su propuesta, en la que se especifican las dimensiones de comportamiento, de actitudes y constitucionales. Aquí, la atención no está volcada en el resultado del proceso, es decir, en las democracias ya consolidadas, sino en el proceso en sí mismo, en el que las relaciones entre las componentes institucional y societaria de los regímenes democráticos se establecen más o menos gradualmente y de distintos modos.

II. LA LEGITIMACIÓN

La *legitimación* es el proceso mediante el cual se desarrolla la *legitimidad*, es decir, un conjunto de actitudes positivas con respecto a las instituciones democráticas, que se consideran como las más apropiadas para gobernar el país[2]. En otras palabras, se tiene legitimidad cuando entre los ciudadanos se difunde la convicción de que las instituciones políticas existentes, a pesar de sus defectos y fracasos, son con todo mejores que cualquier otra solución institucional. Como ha escrito Linz (1978: 18), "en última instancia, la legitimidad democrática se basa en la convicción de que, para ese determinado país y para esa determinada coyuntura, no existe ningún otro régimen que pueda asegurar el alcance de los objetivos colectivos de modo más satisfactorio". Hay numerosas definiciones alternativas de este difícil concepto. La definición que aquí se adopta, sin embargo, parece ser la más convincente, además de ser compartida por distintos autores, entre los cuales, además de Linz, están Lipset (1959), Almond y Verba (1963). Por otra parte, los mismos enfoques para el estudio de la democratización centrados en las élites reconocen la importancia de la legitimación (véase Higley y Gunther, 1992).

Sin embargo, algunos autores ponen de relieve las trampas teóricas y empíricas que genera este concepto, aunque, al final, no pueden evitar referirse a algunos de sus aspectos. Schmitter, por ejemplo, hace referencia al "consenso contingente" (Schmitter y Karl, 1993) o al "apoyo" (Schmitter, 1992); O'Donnell (1992: 48-49) habla de actores que consideran que las instituciones existentes "durarán indefinidamente" y de "consenso procedimental"; Valenzuela (1992: 69) habla de instituciones que "son percibidas por todas las fuerzas políticas relevantes como el único medio para formar gobiernos en el futuro próximo", y Dogan (1988) coloca a la legitimidad y a las dificultades con que ésta se encuentra en el centro de su análisis sobre las democracias contemporáneas. El único autor que afirma explícitamente que la legitimidad no es condición de supervivencia de un régimen, por democrático o autoritario que sea, es Przeworski (1986: 50). Siguiendo su línea, Di Palma (1990: 144) sostiene que la legitimidad "no es ni una

[2] Para una discusión más detallada de esta definición véase Morlino (1980). Aquí nos referimos a la legitimidad *política*, y en consecuencia el análisis se limita a este aspecto.

condición previa ni una consecuencia necesaria de la consolidación". Sin embargo, posteriormente el primer autor apela al "consenso organizado" (Przeworski, 1986: 53), y el segundo, a la "construcción del acuerdo democrático", así como al consenso, la obediencia y el apoyo (Di Palma, 1990: 145).

Por consiguiente, son numerosos los estudiosos que reconocen el papel y el significado de la legitimidad y la legitimación. Sin embargo, detrás de esta sustancial unanimidad se esconden distintos problemas. En efecto, al colocar la consolidación en relación con la legitimación se corre el riesgo de hacer una tautología (las instituciones democráticas se consolidan porque los ciudadanos las consideran positivamente) que deja abiertas algunas cuestiones. Además, aunque la definición de legitimidad adoptada aquí es aceptable, y útil, sería oportuno considerar también una versión más atenuada de la aceptación de las instituciones, que suele estar mucho más próxima a la realidad política a nivel de masas. Para evitar confusiones, defino *consenso* como todas aquellas actitudes de simple aquiescencia y aceptación, con frecuencia pasiva, de las instituciones por parte de la sociedad, que simplemente toma nota de la ausencia de cualquier otra alternativa posible. No es cuestión de elegir, sino de aceptar lo que existe, aunque se perciba negativamente. Como sugiere Przeworski (1986: 51-52), lo que cuenta verdaderamente no es la legitimidad "de este determinado sistema de dominio, sino la presencia o ausencia de alternativas preferibles". En otras palabras, el consenso nace por la percepción extendida a nivel de masas de que "no hay alternativas".

Actitudes y convicciones de este tipo también pueden no desembocar necesariamente en comportamientos políticos consecuentes. En otras palabras, puede existir un problema de diferencia y de incongruencia, al menos en potencia, entre actitudes y comportamientos. Si hay legitimidad, y si se adoptan comportamientos coherentes con ella, entonces no puede existir más que un *apoyo* y un conjunto de acciones a favor de las instituciones existentes. El consenso y sus correspondientes comportamientos no pueden más que producir *observancia y obediencia*, aunque con frecuencia sean de tipo pasivo. Sin embargo, puede existir también una cierta reticencia a criticar las instituciones, que va acompañada por su aceptación pasiva; además, podría existir una tendencia a la costumbre, al conformismo y a la desilusión en relación a la capacidad de la democracia para resolver los problemas reales (el paro, la sanidad, el problema de los ancianos, etcétera). En este caso, las actitudes de las élites y las masas serán incongruentes entre sí,

como demuestran las investigaciones y las encuestas e igual de incongruentes pueden ser las actitudes y los comportamientos. Por otra parte, los factores que determinan la traducción de las actitudes en comportamientos son elementos importantes que tienen muchas facetas y merecen un cuidadoso análisis empírico[3].

Los sondeos de opinión son seguramente el medio más simple para controlar si existe consenso o aceptación de las reglas democráticas. También resulta útil analizar la ausencia o la presencia de comportamientos negativos, como los episodios de violencia o de revuelta, incluso a nivel de masas. Pero, en realidad, el aspecto empírico más importante es la interrelación entre consenso y legitimidad: desde el punto de vista de la consolidación, es más importante que haya consenso y ausencia de reacciones negativas en las masas, y legitimidad (o legitimación) en las élites.

La expresión de la legitimidad y del apoyo está fundamentalmente en manos de los líderes de partido, que manifiestan sus preferencias mediante declaraciones públicas, con su comportamiento en el parlamento y en otros escenarios políticos. Los líderes obviamente pueden también expresar ilegitimidad, encontrando a veces eco en las protestas de masas. En este sentido, un grupo o un partido hostil al régimen, que se ha formado durante la instauración y reforzado durante el periodo posterior, se convierte en actor importante en el análisis de la legitimación. Un actor de este tipo podría mantener durante mucho tiempo una orientación y un comportamiento hostiles al régimen, cambiándolos sólo lenta y gradualmente en el transcurso de las siguientes décadas. Ejemplos de este caso los tenemos en los cambios acaecidos con gran lentitud en los partidos de extrema izquierda o de derecha en Italia y Portugal, muchos años después de la instauración democrática[4].

Tenemos que referirnos a otro problema. A pesar de tener en cuenta las dificultades y las ambigüedades referidas a la recogida de datos empíricos, conviene distinguir entre un proceso de legitimación de la democracia *lato sensu* de un proceso que se refiere, en cambio, a un concreto régimen democrático. Esta distinción es indispensable

[3] Sobre estos aspectos véase Morlino (1998).

[4] La legitimación y el apoyo dependen también de los actores institucionales no electivos, como la burocracia y el ejército. En efecto, la consolidación será mucho más difícil si la burocracia no colabora o no funciona, o será directamente imposible si el ejército no acepta plenamente los procedimientos y las normas democráticas. Véase Morlino (1998, capítulo 2).

para analizar el paso de un régimen democrático a otro, y se puede trazar mediante el análisis empírico de expresiones de protesta o apoyo a nivel tanto de élite como de masas. Dicho análisis puede hacerse también referido únicamente a las actitudes, que se pueden evaluar utilizando entrevistas y encuestas. En la cultura política de los ciudadanos de Europa del Sur existe, por ejemplo, la experiencia directa de un régimen distinto, aunque con características y duraciones diferentes según los casos. Por otra parte, cuando se entrevista a ciudadanos de democracias bien consolidadas, que no han conocido un pasado no democrático, la falta de una experiencia concreta de ese tipo hace que las preguntas sobre las alternativas políticas a la democracia sean abstractas y poco realistas. Finalmente, se puede observar que las actitudes de consenso y obediencia, o también de observancia de las reglas, no se pueden identificar empíricamente con facilidad, dado que con frecuencia se esconden y se confunden con la alienación y el cinismo[5].

Otra cuestión es el *timing*, es decir el momento en que aparece la legitimación y empieza a crecer. A nivel de masas, han comenzado a desarrollarse actitudes populares positivas tras la instauración de nuevos regímenes democráticos. En las primeras fases de la democratización no se espera que este tipo de actitudes favorables y los comportamientos que derivan de ellas estén muy enraizados en la sociedad civil. El apoyo a un régimen democrático concreto y a sus instituciones aún no habrá tenido la posibilidad de desarrollarse, aunque pudieran existir ya orientaciones difusas generalmente de corte filo-democráticas. El verdadero apoyo se forma y se refuerza durante el período de la consolidación.

Al final de este breve *excursus*, la pregunta a plantear es: ¿cómo deberíamos medir la legitimidad (y el consenso)? Son muchos los estudiosos que han afrontado dicha cuestión, de formas distintas y a veces opuestas. Para algunos, al tratarse de un concepto cargado de

[5] Como se desprende del análisis desarrollado hasta ahora, el objetivo de la legitimación y del consenso es la democracia *lato sensu*, o bien, un régimen democrático concreto. Por otra parte, las actitudes y los comportamientos de docilidad, aceptación o rechazo se aplican también a la comunidad nacional, o más bien al reconocimiento del país como una realidad unitaria con una determinada población y un determinado territorio. Durante una crisis, un elemento típico de conflicto radical entre partidos es la discusión de la unidad nacional, sobre todo si los fundamentos históricos del edificio nacional son débiles por la diversidad de lenguas, razas o religiones. Se trata de otro aspecto en el que los partidos pueden desempeñar un papel esencial o durante la consolidación (como sucedió en España), o durante una crisis (como sucedió en Italia).

valores, por su propia naturaleza, impide un análisis basado en indicadores empíricos tradicionales; para otros, directamente se trata de un concepto imposible de comprobar empíricamente (Schaar, 1981; O'Kane, 1993). La literatura sobre este tema se caracteriza por una escisión entre el nivel relativamente alto de desarrollo teórico y conceptual, y la debilidad de muchos indicadores empíricos utilizados hasta ahora (Weatherford, 1992). El análisis empírico que he realizado en otro libro (Morlino, 1998) subraya lo útil que resulta emplear datos tanto cuantitativos como cualitativos para controlar la difusión que han alcanzado las actitudes y los comportamientos referidos a la legitimidad y el consenso de masas. Así, surge un único *continuum* que va desde una *legitimación* limitada, restringida o, mejor dicho, *exclusiva*, en el sentido de que sectores enteros de las élites —que a veces son también muy importantes en términos de peso económico, influencia, o simplemente de recursos numéricos— no aceptan las instituciones democráticas y de hecho son excluidos de ellas (Morlino, 1980), hasta una *legitimación inclusiva*, en la que todas las organizaciones políticas se integran y se involucran en la aceptación y el apoyo de las instituciones democráticas. Análogamente, se va desde un consenso restringido en el que al menos una alternativa política está presente en la mente y en los valores de la gente, a un consenso ampliado, en el que se difunde la aquiescencia, y ha desaparecido cualquier posibilidad de régimen alternativo[6].

Quizás resulte oportuno precisar que el desarrollo de la legitimación implica el surgimiento del *respeto de la legalidad*, como la capacidad de las élites de gobierno y sus aparatos para ubicarse como garantes del respeto a las leyes, a las decisiones tomadas, aunque en forma aproximativa y limitada. En efecto, precisamente este elemento permite la activación y, después, el funcionamiento concreto del *compromiso democrático* en la medida en que ofrece un marco relativamente seguro de "certidumbre del derecho", ese compromiso democrático que está en la base misma de la definición genética de democracia, que hemos recordado en el capítulo 1.

Otro elemento a destacar es que la legitimación implica la *neutralidad* o la *neutralización de los militares*. La consolidación sólo es posible si ese problema ya está resuelto o si se han llevado a cabo políticas con el fin de solucionarlo. De forma más precisa, en algunos países el

[6] Como se verá más adelante, por necesidad de simplificación empírica la dimensión consensual será absorbida por la legitimación.

problema ya se ha superado en la fase de transición, porque se destruyó la estructura militar o simplemente no existía. En otros casos, las bases de solución del problema en el contexto de una estructura muy deslegitimada se colocan durante la instauración con nombramientos, sustituciones y purgas en el personal militar o incluso mediante procesos penales. En todos los otros casos, aunque durante la consolidación pueden darse intentos de golpes de Estado, los líderes en el gobierno optan por activar políticas que satisfagan los intereses corporativos de los militares (mejores sueldos, modernización de los armamentos y otras) y, en todo caso, evitan meterse en los aspectos internos a la institución, tales como los ascensos o las jubilaciones. El pleno éxito de la consolidación implica que las élites civiles pongan en marcha una estrategia que lleve a los militares, primero, a aceptar el nuevo ordenamiento político y, después, a quedarse definitivamente en los cuarteles.

Otro posterior elemento común *no* consiste en factores de tipo económico o social. En todas las consolidaciones, aunque estén presentes amplios sectores públicos, es muy importante para este proceso que los *grupos empresariales privados*, más o menos organizados, tengan que aceptar las instituciones vigentes. Pueden hacerlo si ven que sus intereses están plenamente garantizados o, por lo menos, si tienen grandes oportunidades para protegerlos bien directamente, en relación a los organismos ejecutivos y legislativos, en los que, en algunos casos, esos grupos están profundamente arraigados, o indirectamente, a través de algunos partidos y líderes de partidos. Por consiguiente, el tema esencial también recuperado por otros estudiosos[7], es que estos grupos no perciban que sus intereses están amenazados por la existencia misma de las instituciones democráticas.

III. LAS ANCLAS DE LA CONSOLIDACIÓN

El segundo proceso fundamental tiene que ver con la dirección que asume la consolidación desde arriba hacia abajo. Se refiere al surgimiento, la formación, el cambio de *anclas* que mantienen enganchada,

[7] Véase, por ejemplo, Rueschemeyer, Huber Stephens y Stephens (1992: 287), que abordan la relación entre capitalismo y democracia; o Whitehead (1996: 52) que vincula estos análisis a factores externos al país.

o directamente controlada, a la sociedad civil en general o a sus distintos sectores concretos. Esta metáfora nos da una idea de las relaciones asimétricas que se establecen cuando se considera la dirección de la consolidación desde arriba hacia abajo. De esta manera, los partidos, y en particular sus élites, ya no se ven como expresión de la sociedad civil o como representantes de los distintos intereses y de su conciliación en el terreno de las decisiones. Al contrario, partidos y élites desarrollan sus particulares intereses con el auto-mantenimiento y el auto-reforzamiento y tratan de desarrollar distintas formas de penetración, regulación o, incluso, control de la sociedad. Además, el anclaje siempre implica la posibilidad de un cambio limitado, flexibilidad institucional y adaptación, desde el momento en que —como sugiere la metáfora— el barco puede moverse sobre la superficie del agua, pero sin sobrepasar determinados límites. Se entiende mejor la metáfora si imaginamos el barco como el conjunto de las instituciones del régimen democrático y el fondo en el que se realiza el anclaje como la sociedad civil en sentido amplio.

Prefiero la metáfora del ancla y el anclaje en vez de la más utilizada de *linkage* (véase Lawson, 1980 y 1988; véase también Luttbeg, 1974) para subrayar la relación asimétrica de arriba hacia abajo y el efecto de estabilización característico del ancla. Esta metáfora tiene también un importante fundamento en la psicología cognitiva, como lo muestra la innovadora contribución de Tverski y Kahnemann (1974), fruto a su vez de unas buenas investigaciones empíricas. Tverski y Kahnemann ven en el *anchoring* uno de los esquemas mentales o *euristics* recurrentes elaborados por el hombre en situaciones de incertidumbre y limitado conocimiento, como son precisamente, trasladándonos de ámbito, las fases de la transición y la instauración a nivel político. En síntesis, la tesis de estos dos autores, compartida y recuperada por otros estudiosos, es ante todo que existen modelos simplificados de razonamiento y que uno de esos es el *anchoring*, es decir, la necesidad que tiene una persona de conectarse inmediatamente a una determinada visión simplificada de una realidad —política que es la que nos interesa aquí— a la que el propio esquema mental puede adaptarse después. Sin embargo, a diferencia del anclaje descubierto por la psicología cognitiva, que es un mecanismo únicamente individual, aquí se hace referencia a un proceso de "enganche" y de "vínculo" que activan las élites, no los individuos. Por su parte, los individuos buscan y aceptan este enganche institucional que les proponen las élites. De aquí la necesidad y la oportunidad para esas élites de establecer anclas que se

desarrollen y estabilicen en el transcurso del proceso de consolidación o bien cambien y desaparezcan más o menos gradualmente en los procesos de desanclaje y crisis [8].

En la perspectiva política que desarrollamos aquí, son cuatro las auténticas anclas que se han puesto en evidencia empíricamente (*organización partidista, clientelismo, neocorporativismo, papel de gatekeeper de los partidos)* y nos remiten a la división clásica de los circuitos paralelos de la representación electoral y la funcional.

1) Como nos sugiere el análisis clásico de la organización de los partidos y las elecciones [9], la primera ancla se refiere a los *partidos con sus correspondientes organizaciones*. Sobre todo si el contexto considerado está muy ideologizado, la competición obliga a los partidos a desarrollar organizaciones más eficientes y funcionales, para promover una propaganda electoral más eficaz, para estar presentes y activos también en el período entre dos elecciones, para crear y proyectar una imagen bien definida de cara a los electores, incluso a través de las actividades parlamentarias. Después de un determinado número de elecciones, una consecuencia no deseada, indirecta, de la competición puede ser que los partidos adquieran un cierto grado de control sobre la sociedad civil, a través de la estabilización de la "oferta" del partido y de su liderazgo (también a nivel parlamentario), la organización de los propios partidos y la formación de auténticas identidades colectivas (véase Mair, 1991). Además, no hay que olvidar que esos efectos derivan también, en buena medida, de la aplicación de las mismas normas a sucesivas elecciones, normas que se fijan en cualquier democracia para regular la competición partidista y que implican la financiación pública de los partidos, los límites y las prohibiciones de la propaganda electoral, la existencia de barreras electorales para el acceso a la competición electoral y a la asignación de los escaños, así como las fórmulas electorales para convertir los votos en escaños. A este respecto, no hay que dejar de lado el análisis de otras reglas e instituciones, en particular las que permiten a los partidos y sus élites

[8] No es éste el lugar para desarrollar este tema, que tiene una indudable importancia también en la ciencia política y se conecta con los desarrollos de la psicología cognitiva. Para una aplicación muy interesante de otros resultados de este sector disciplinar a la política, véase Campus (2000).

[9] Entre otros, recordemos a Huntington (1968: 461): "la organización es la vía que lleva al poder político, pero es también el fundamento de la estabilidad política"; y un poco más adelante: "quien organiza la política, controla el futuro".

funcionar mejor: piénsese en las reglas constitucionales que definen las relaciones entre gobierno y parlamento o en los reglamentos internos de las Cámaras, etcétera.

En toda democracia surge la tendencia al reforzamiento de las instituciones partidistas que, en cierta medida, se transforman en estructuras de dirección e integración de la sociedad civil. Conviene considerar estos aspectos para entender cómo algunos partidos de izquierda, que nacieron con objetivos subversivos o anti-sistema, terminaron por canalizar, congelar e integrar un potencial de protesta que de otra forma habría desembocado en manifestaciones de contestación de las instituciones democráticas. En una palabra, se empieza a entender la paradoja de la "integración negativa" [10] de la izquierda, que es uno de los elementos esenciales en la consolidación de los regímenes que examinamos aquí.

Los otros modos de anclaje son típicos del circuito funcional, que obliga al examen de sus relaciones con las distintas élites económicas y no económicas, como las asociaciones empresariales y los sindicatos, o también otras asociaciones agrícolas, industriales y de servicios, y con la gente común. En el circuito funcional se puede lanzar la hipótesis de que la capacidad de dirección o control de los partidos depende de diversos factores a nivel del Estado, de las reglas del régimen, del tipo de sistema de partidos, de los mismos partidos, y de algunos aspectos de la sociedad. En su conjunto, se puede hablar de *autonomía* de la sociedad civil en sus múltiples aspectos —las élites económicas, los intelectuales y los medios de comunicación, las asociaciones de intereses y otros tipos de asociaciones— respecto a las instituciones estatales o las élites de partido y los propios partidos, o bien, desde un punto de vista opuesto, de *control* de las élites de partido sobre la sociedad civil [11], a través de las instituciones políticas. En este tema los anclajes más específicos que se deben considerar son los *vínculos de las élites de partidos con los intereses organizados*, como las élites empresariales, los sindicatos, las asociaciones religiosas y otros grupos de interés estructurados y activos en el proceso de la toma de decisiones. Este tipo de anclaje está vinculado además con las relaciones entre los partidos e intereses no organizados, pero siempre defen-

[10] Es el famoso término utilizado por Roth (1963) en referencia a los socialdemócratas durante el período de la Alemania guillermina.

[11] El problema de la autonomía y el control lo desarrolla Dahl (1982), con implicaciones normativas para los regímenes democráticos.

didos por las élites activas, como las grandes o pequeñas empresas privadas, los intelectuales, o incluso los individuos involucrados en *relaciones clientelares*; y, finalmente, los vínculos directos entre gobierno, con las élites partidistas que participan en él, y los intereses organizados reunidos conjuntamente en un *sistema corporativo*[12].

2) Sobre el *clientelismo* existe ya una literatura abundante (véase Morlino, 1998, cap. 4); para lo que nos interesa aquí, es fácil intuir cómo el clientelismo, propio de determinados contextos culturales y sociales, hace a los individuos concretos, no organizados y mucho menos protegidos, dependientes de las autoridades públicas y, sobre todo, partidistas, que pueden distribuir sus beneficios concretos de distinto tipo. De modo que es un ancla fuerte y precisa.

3) El *neocorporativismo*, que se caracteriza por acuerdos estables entre asociaciones empresariales y sindicatos fuertes, y por las instituciones de mediación y participación de los intereses, supone también un ancla fuerte y muy bien definida cuando existe. En realidad, puede encerrar dentro de una red institucional, más o menos densa, a la gran mayoría de las personas vinculadas a una actividad laboral.

4) En cuanto al ancla que se refiere, en sentido más amplio, a los vínculos entre los partidos y las élites económicas, los sindicatos y las otras asociaciones económicas, es crucial observar empíricamente si los partidos y el sistema de partidos en su conjunto son capaces de ejercer un papel de *gatekeeper* respecto a los grupos. En concreto, se trata del papel que juegan los partidos en el gobierno y en la oposición (o el mismo sistema de partidos) en el control del acceso de los grupos de interés y las élites a las sedes de toma de decisiones y al establecimiento de las prioridades de los intereses en relación a las distintas demandas, por ejemplo cuando están en discusión los problemas que afectan a la vida cotidiana de los ciudadanos. En consecuencia, para las asociaciones de interés y las otras élites, el *gatekeeping* partidista es también la mejor vía para proteger sus intereses. Además, el *gatekeeping* afecta sólo al sistema de partidos, no al sistema judicial, la burocracia o el ejército; y, lo que es todavía más importante, este papel no es el único que los partidos pueden desempeñar en relación con los grupos de interés.

[12] El sector de los grupos de interés organizados y no organizados, como el de los movimientos, puede ser muy complejo y variado. En este trabajo, no es necesario tomar en cuenta todo el arco de *networks* y de relaciones de interés. Conviene considerar los intereses organizados y no organizados más importantes para la consolidación. Más en concreto, sobre el tema de la consolidación democrática y la representación de los grupos sociales véase también Schmitter (1992).

Finalmente, es posible que las distintas anclas se superpongan, sobre todo el *gatekeeping* y el clientelismo o el neocorporativismo, pero esto es precisamente lo que puede hacer más fuerte la consolidación (véase más adelante).

Es posible plantear la hipótesis de diversos escenarios, respecto a las relaciones que existen entre partidos y grupos (véase Morlino, 1991), con o sin un papel directo del sector público. Para simplificar la exposición podemos distinguir aquí dos escenarios muy distantes entre sí.

En el primer escenario de *dominio,* o dicho de forma aún más fuerte, *ocupación*, el sistema de partidos domina a la sociedad civil y, en particular, a los grupos de interés en todos los sentidos. Estos últimos, aunque representan precisamente sus propios intereses, claramente identificables y prefijados, se convierten en organizaciones domésticas respecto a los partidos, que a su vez tienen recursos autónomos de poder muy sólidos, en términos de ideología, organización interna y *membership* ampliada. Éste es el caso de los sindicatos y otras asociaciones de intereses, pero también el caso en el que élites empresariales muy débiles se someten a los partidos. Puede también darse la "presencia de mecanismos de reclutamiento y nombramiento, actividades organizativas y de decisiones internas al grupo en el que los exponentes del partido tengan el predominio absoluto: los intereses del grupo se subordinan así a los del partido" (*ibid*.: 21). Este escenario se completa con la presencia de un sector público de la economía amplio o muy amplio, en el que todos los puestos disponibles se cubren con nombramientos partidistas.

El segundo escenario, muy distante del primero, se puede llamar *neutralidad* y no prevé una dependencia concreta entre grupos y partidos. Los intereses de grupo están más o menos organizados y activos políticamente, con sus bases, sus recursos sociales y económicos. Del mismo modo, los partidos tienen sus bases autónomas de poder, y mantienen también el control del proceso de toma de decisiones, que reside principalmente en las oportunidades que ofrecen las reglas del régimen democrático a las élites de partido, y en las características del sistema de partidos. En la práctica, los partidos son capaces de ejercer un papel de selección: los grupos y las personas están obligados a dirigirse a los partidos y a los líderes de partido para proteger y promover sus propios intereses. El papel fundamental de los partidos (y de sus élites) se refuerza por el empeño que ponen en la solución de los problemas, escogiendo entre los distintos intereses en conflicto, o conciliándolos, logrando

soluciones concretas. Por su parte, los grupos se encuentran en una posición independiente respecto a los partidos. No existe un vínculo particularmente fuerte entre un grupo y un partido concreto. "Para aumentar las probabilidades de éxito de su acción, [los grupos] aplican su presión sobre distintos partidos según las diversas situaciones y momentos, realizando así un *llamamiento multipartidista* [...] sobre todo en las sedes donde se toman las decisiones, cuando se discuten concretos aspectos importantes para el grupo [...] esas intervenciones del grupo también pueden tener sólo objetivos defensivos o preventivos" (*ibid.*: 23-24). Los grupos empresariales, en particular, están en una posición más independiente respecto a los partidos. También los sindicatos, a pesar de sus posibles vínculos con los partidos, tienen su propio campo de acción y su propia autonomía. Sin embargo, precisamente por la presencia de muchos casos empíricos de este tipo, podrían darse distintas formas de neutralidad, más fuertes o más débiles [13].

Los aspectos desarrollados hasta ahora nos llevan a la existencia de una sociedad civil [14] más o menos articulada en distintos tipos de élites autónomas, no políticas, así como en distintas redes asociativas, incluidos los grupos de interés. Se trata de las dos caras de la misma moneda. Una verdadera sociedad civil, cuya existencia es fácilmente verificable desde el punto de vista empírico, implica un público activo y participante, distintos tipos de élite, la presencia de la prensa y de cadenas televisivas independientes, un rico tejido social de asociaciones más o menos organizadas. En esta situación, la relación con las élites de partidos será una relación de *neutralidad* o incluso de *acceso directo* (véase la nota 13). Por el contrario, si la sociedad civil está poco organizada y no dispone de recursos autónomos, entonces el escenario más probable es el del *dominio*.

---

[13] Se pueden citar otros escenarios: la *simbiosis*, en la que el partido y el grupo en cuestión se refuerzan mutuamente en sus respectivas esferas de actividad; el *acceso directo*, en el que los grupos y las élites empresariales pasan por encima de los partidos, gracias a las relaciones personales con parlamentarios, ministros y burócratas, o mediante otras formas (Morlino, 1991: 21-25).

[14] En este trabajo, por "sociedad civil" se entiende la totalidad de los ciudadanos observables en un momento pre-político, con sus preferencias individuales, sus intereses, sus decisiones, así como las asociaciones de voluntariado, los grupos y las actividades legales. Una definición de este tipo hace que el concepto sea válido en el plano empírico, precisamente porque se refiere a una auténtica esfera pública, donde encontramos un determinado número de organizaciones y normas legales aplicadas. Un breve pero excelente análisis del concepto de "sociedad civil", del liberalismo al marxismo, se encuentra en Etzioni-Halevy (1993).

La organización de partido, el clientelismo, las modalidades de corporativismo y el *gatekeeping* partidista, en distintas formas, son por consiguiente las principales anclas que pueden superponerse entre sí y, de este modo, caracterizar y reforzar el proceso de consolidación. En cambio, la legitimidad exclusiva e inclusiva representan los dos principales resultados del proceso de legitimación, con la adición de aspectos consensuales. La hipótesis de fondo, que deriva del análisis empírico de la situación italiana de la segunda posguerra y de la situación de otros países del Sur de Europa (España, Portugal y Grecia) en los años setenta y ochenta, es que la consolidación democrática se puede describir más eficazmente a partir de las distintas y cambiantes conexiones que se suceden entre la legitimación y un conjunto bien definido de anclas institucionales. Podemos ver cómo se define esa hipótesis analizando casos concretos.

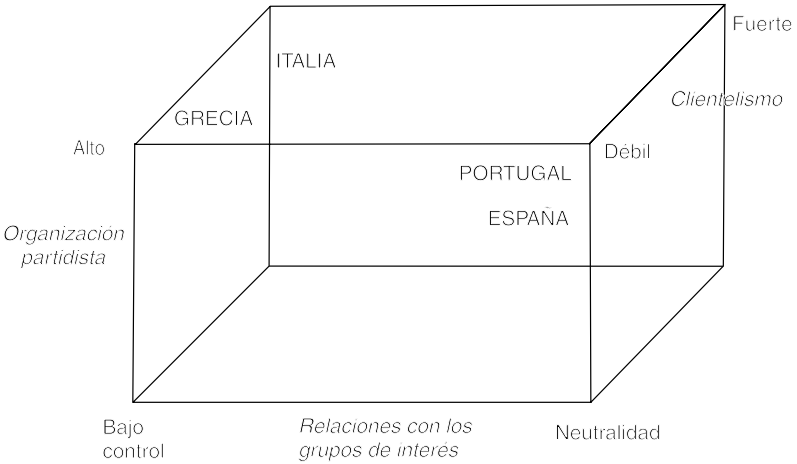
IV. EL ANÁLISIS EMPÍRICO: EUROPA DEL SUR

En este trabajo no hace falta analizar todas las conexiones empíricas entre las instituciones estatales, los partidos y la gente común, ni describir la compleja articulación de los intereses representados y el modo como incide esa articulación sobre el proceso de toma de decisiones en los cuatro casos considerados durante los periodos seleccionados. Es más importante, en cambio, identificar empíricamente los principales mecanismos de anclaje que han actuado en estas democracias y que han contribuido a su consolidación. Con un cierto grado de simplificación, que permite introducir —sacrificándolos— los aspectos corporativos dentro de las relaciones entre las asociaciones de intereses y los partidos, son tres las dimensiones empíricas relevantes en la caracterización de los procesos de consolidación. La figura 5.1 muestra las tres dimensiones consideradas, los cuatro países colocados en el espacio resultante, y las relaciones entre intereses y partidos simplificadas a lo largo de un *continuum* cuyos extremos son, por un lado, el pleno control de los partidos sobre las asociaciones y, por el otro, una fuerte neutralidad de las asociaciones en relación a los partidos [15].

En el caso de Italia, el papel de la *organización de partido* está muy acentuado (véase Morlino, 1998, cap. 4), mientras que las otras anclas

[15] Para los detalles empíricos, véase Morlino (1998).

FIGURA 5.1. *Las anclas de la consolidación*



tiene una relevancia secundaria. Observaciones análogas pueden hacerse también sobre Grecia. Sin embargo, en este último país, la connotación clientelar y también personalista en el modo como se crearon y organizaron los partidos, muestra un fuerte componente *carismático*, mientras que las otras anclas quedan en un segundo plano. En España, a una débil organización partidista debe oponerse la relativa neutralidad de las asociaciones de intereses, diversos acuerdos corporativos firmados durante el período examinado, dirigidos por las élites políticas. Finalmente, en Portugal resultan importantes los mismos aspectos relevantes registrados en los otros tres casos: desarrollo de las organizaciones de partido, existencia de vínculos clientelares en algunas áreas del país, resurgimiento de instituciones corporativas. La peculiaridad del caso portugués reside sobre todo en la presencia de un amplio sector público, debido a la nacionalización y a los monopolios en los principales sectores económicos, y al consiguiente reforzamiento posterior de las cuatro anclas.

Como se ve, las tres dimensiones de la figura 5.1 se simplifican en la figura 5.2, mediante la reducción de los tres aspectos a uno solo, representado por el *continuum* que va del dominio a la neutralidad. Así, en un extremo existe un *dominio* de mayor o menor intensidad sobre

la sociedad, que se logra gracias a las organizaciones de partido, al *gatekeeping*, al clientelismo, y a los distintos aspectos del corporativismo; en el otro extremo del mismo *continuum*, hay una sociedad civil más activa, autónoma, con una limitada articulación de las organizaciones de partido, una presencia atenuada o incluso la ausencia de las otras anclas y, por consiguiente, con una autonomía alta con respecto a las instituciones estatales y los partidos por parte de los intereses que pueden mantenerse sobre una posición de *neutralidad*, incluso en presencia de alguna medida de *gatekeeping* partidista.

Las sintéticas indicaciones que se han ofrecido hasta ahora sobre los procesos de anclaje explican sólo en parte el funcionamiento del proceso global de consolidación. En efecto, la dimensión que va desde arriba hacia abajo, precisamente el anclaje, es un complemento de la dimensión que va en el sentido opuesto. En sustancia, la consolidación supone un entrecruce de consenso y legitimación, por un lado, y, por el otro, de distintos modos de anclaje de la sociedad civil. Un régimen democrático podría consolidarse bajo cualquiera de los dos conjuntos de circunstancias, pero la mayoría de las veces se consolida mediante un *mix* de distintas modalidades. Así, la dimensión que va desde abajo hacia arriba supone la creación de vínculos entre los individuos y las instituciones a través del aumento del consenso y la legitimidad del régimen (es decir, la progresiva aceptación y el apoyo hacia las instituciones democráticas existentes). En esta dimensión son posibles dos resultados distintos: una legitimación incompleta, limitada, o la legitimación plena de las instituciones, la mayoría de las veces mediante la actividad de los partidos y las élites de partido. Estas alterna-

FIGURA 5.2. *Casos y modelos de consolidación democrática*

	Legitimación	
	exclusiva	*inclusiva*
dominio	**consolidación a través de los partidos**	**consolidación a través del Estado**
Anclaje	ITALIA	GRECIA PORTUGAL ESPAÑA
neutralidad	**mantenimiento**	**consolidación a través de élites**

tivas se han definido respectivamente como *legitimación exclusiva* y *legitimación inclusiva*.

De la combinación de las dos dimensiones resultan cuatro procesos polares distintos, que pueden presentarse mediante una tipología de la consolidación (véase la figura 5.2).

La columna de la derecha refleja una situación en la que existe una legitimidad democrática muy extendida desde el principio, o se desarrolla un subproceso de consenso que favorece hasta tal punto la legitimación, que los grupos o los partidos hostiles al régimen y los desleales se convierten en una pequeña minoría, carente de importancia. En resumidas cuentas, se trata de situaciones en las que se alcanza una legitimación inclusiva. En esas condiciones puede suceder que la consolidación democrática se produzca incluso en ausencia de partidos dominantes o bien organizados.

En todo caso, la presencia o no de partidos bien organizados puede ejercer un notable impacto sobre un determinado proceso de consolidación, así como sobre algunas características de la democracia que se consolida mediante ese proceso. Un proceso que sigue inmediatamente a la instauración de un nuevo régimen democrático y que se caracteriza por la legitimación inclusiva, por el control de la sociedad civil llevado a cabo mediante prácticas clientelares, por un amplio sector público y por partidos que cuentan con una penetración capilar en la sociedad civil, se puede considerar como un proceso en el que al final el Estado, es decir, el aparato burocrático en sentido amplio, tiene un papel preponderante. En términos más sencillos, se podría hablar de una *consolidación a través del Estado*.

En el segundo resultado posible ubicado sobre esta columna se ha alcanzado una legitimación inclusiva, pero en ausencia de partidos bien organizados capaces de controlar a la sociedad civil y, en cambio, en presencia de una sociedad civil relativamente más autónoma. Como ya lo he sostenido, en estas circunstancias las élites políticas pueden jugar un papel fundamental para asegurar la legitimidad de las nuevas instituciones democráticas, y en el apoyo del proceso de consolidación democrática. Precisamente por esto, se trata de una consolidación alcanzada gracias a las élites, una *consolidación a través de las élites*.

En condiciones de legitimación limitada o exclusiva, la única vía hacia la consolidación puede ser el control de la sociedad por parte de un partido dominante. En otras palabras, en ausencia de una legitimación inclusiva del nuevo régimen, para que el sistema se conso-

lide lo suficiente, pueden ser necesarios la organización partidista, el control de los grupos organizados y el clientelismo. En situaciones parecidas, las estructuras de partido, mientras se organizan, engloban las divisiones internas de la sociedad, vinculando el comportamiento de los grupos y los individuos de la sociedad civil y canalizándolos en las áreas democráticas institucionalizadas que pueden contener el conflicto. Transcurrido un determinado período de tiempo, el hábito a conformarse a las reglas del juego democrático puede llevar a una interiorización generalizada de las principales normas de comportamiento democrático. El control de la sociedad civil por parte de los partidos de gobierno, que pueden ofrecer incentivos a los grupos para permanecer en el sistema, negando beneficios a todos los que amenacen abiertamente la legitimidad del propio sistema, también puede evitar que algunos sectores de la sociedad se dirijan hacia alternativas radicales anti-régimen. Además, con el transcurso del tiempo los partidos y los movimientos anti-régimen, al verse permanentemente excluidos del poder, podrían tratar de adaptarse a las normas y las instituciones democráticas dominantes, para así acceder al gobierno. En este marco de control partidista de la sociedad civil se desarrolla un proceso basado en los partidos, o sea una *consolidación a través de los partidos*.

En ausencia de legitimidad generalizada o de un fuerte control partidista sobre la sociedad civil, es poco probable que se llegue a un cierto grado de consolidación. En estos casos, las actitudes y los comportamientos de apoyo hacia el nuevo régimen son débiles o no existen; se presenta una situación de legitimidad exclusiva débil; el sistema de partidos está bastante desarrollado, pero le faltan los vínculos fuertes con la sociedad civil. El régimen es potencialmente inestable, y es probable que sobreviva sólo en un contexto internacional muy favorable a la democracia. En otras palabras, en esta hipótesis los aspectos internacionales, que hasta el momento han estado fuera del análisis, pueden ser indirectamente importantes para el modelo de democracia que resulta (y para la misma existencia del régimen democrático). Defino esta situación como el caso de *mantenimiento* [16]. No es posible ningún tipo de consolidación, y la posibilidad de una crisis estará siempre al acecho.

[16] Burton, Gunther y Higley (1992: 5) hablan de este caso en términos de una "democracia no consolidada". Se puede notar enseguida que ningún caso de Europa del Sur entra en esta casilla.

Analizando empíricamente el área del Sur de Europa [17], se pueden ubicar los distintos casos dentro de la tipología. Respecto a la dimensión de la legitimación, durante los quince años posteriores a la inauguración de un nuevo régimen democrático, Italia se caracteriza por la adquisición de una legitimidad exclusiva: sus instituciones y prácticas democráticas se consideraban legítimas, es decir, aceptadas, sólo de modo parcial y limitado. Por el contrario, en Grecia se alcanzó una legitimidad casi inclusiva, caracterizada por la presencia de un partido anti-régimen como el KKE en la mitad de los años ochenta [18], como sucedió en España, a pesar de los desafíos contra el régimen democrático español por parte de formaciones regionales, radicales y nacionalistas, por lo demás en declive. En 1987 también Portugal alcanzó un nivel de legitimidad casi inclusivo, en donde el "casi" derivaba de la persistente adhesión del liderazgo del PCP a la ortodoxia veterocomunista. La caída del apoyo electoral a este partido en los años ochenta y noventa hizo que fuera cada vez más irrelevante esta limitación de la legitimación. En estos tres casos, el proceso de legitimación fue decisivo para la consolidación del régimen democrático, que finalizó hacia la mitad de los años ochenta en el caso de Portugal. En Italia, por el contrario, la limitada legitimación no fue suficiente para la consolidación del régimen [19].

Por lo tanto, las anclas de la consolidación democrática aparecen particularmente notables sobre todo en el caso italiano: y si no, ¿cómo habría podido consolidarse a largo plazo la democracia, partiendo de un nivel inicial tan bajo de legitimidad? Pero, ¿qué sucede en los otros casos? Y sobre todo, ¿cuál es el *mix* relevante para las consolidaciones democráticas concretas de los cuatro países? Para responder a estas interrogantes hay que volver a las organizaciones de partido, a su eventual papel de *gatekeeper*, al clientelismo y al neocorporativismo. Más en concreto, se puede partir de la afirmación según la cual si el proceso de legitimación no ha sido tan amplio como para contribuir a una sustancial consolidación del régimen, para lograr ese objetivo se

[17] Una vez más, véase Morlino (1998, caps. 3, 4 y 5).

[18] Esto se corrobora hasta la mitad de la década, cuando una crisis de gobierno dio origen a la formación de un nuevo ejecutivo basado en la alianza, antes inconcebible, entre los comunistas y la Nueva Democracia. Véase Morlino (1998, cap. 2).

[19] En los quince años posteriores la legitimidad de la democracia italiana aumentó a tal nivel como para alcanzar una legitimación inclusiva de régimen democrático ya al final de los años setenta (una legitimación que excluía sólo a los neofascistas del Movimiento Social Italiano).

vuelven indispensables las distintas anclas arriba señaladas. Esto es lo que pasó en Italia, donde sólo se había alcanzado una legitimidad limitada, o sea exclusiva, mientras que el dominio partidista caracterizaba la relación con los intereses organizados y no organizados. Por lo tanto, el proceso de consolidación italiano es un proceso de *consolidación a través de los partidos*.

En el esfuerzo por conquistar el poder, los partidos tratan de ganarse el apoyo de sectores enteros de la sociedad civil, desarrollando entre otras cosas sus organizaciones, las relaciones con los grupos de interés y el control de los recursos estatales. Para adquirir poder (y, en particular, el control de los recursos del sector público), los partidos también deben ganar el juego de la competición democrática. Pero, una vez metidos seriamente en este juego, los partidos se encuentran involucrados en una lógica que representa, desde el punto de vista de la consolidación, un círculo virtuoso, que se auto-alimenta. La competición interpartidista implica una adaptación de los partidos, estructuras intermedias de representación, y de sus estructuras organizativas a la sociedad civil. En el momento en que la sociedad civil ha incorporado los aspectos de procedimiento de la competición en un contexto de normas y valores democráticos, esta adaptación exigirá una importante modificación de las actitudes y los estilos de comportamiento de los grupos y los partidos inicialmente hostiles al régimen. No lograr adaptarse equivale a no haber conseguido predominar en la competición partidista y, en consecuencia, no lograr la conquista y el mantenimiento del poder. En este marco se puede alcanzar la consolidación como efecto colateral de la persecución de objetivos puramente partidistas.

En España, el proceso se ha desarrollado de modo muy distinto. Al contrario que en el caso italiano, los partidos han sido relativamente neutrales en relación a la selección de las demandas de los grupos de interés, y desde el punto de vista de la organización han sido mucho más débiles que los italianos. Se trataba de partidos poco estructurados, con un nivel medio de estabilización a nivel sistémico, que es el más bajo de los cuatro casos considerados. Sin embargo, poco después de la instauración del nuevo régimen, se alcanzó una legitimidad amplia (pese a la presencia de algunos restos de actitudes y comportamientos anti-régimen, por otra parte de discreto impacto y en decadencia). Dada la importancia del papel que jugaron los líderes de los partidos en la conquista de la legitimidad inclusiva, España puede considerarse como un ejemplo de *consolidación a través de las élites*.

El papel fundamental de las élites se confirma plenamente por el análisis de algunos aspectos concretos de las relaciones entre el Estado, los partidos y la sociedad civil: no sólo referidos a la neutralidad, sino también al clientelismo y a los pactos corporativos alcanzados por los partidos, los sindicatos y las élites empresariales.

En Portugal, el proceso de consolidación democrática puede incluirse en un tercer modelo. La dimensión del control comprende organizaciones de partido relativamente más desarrolladas que en España, junto a una estabilización del sistema de partidos alrededor de un partido dominante (el PDS), una situación de dominio de los partidos sobre la sociedad civil, y el importante papel que tuvo un amplio sector público hasta el final de los años ochenta, cuando una reforma de la Constitución (1989) abrió algunos sectores económicos a la empresa privada. El proceso de legitimación culminaría en una situación de cuasi-legitimidad, debida a la incompleta integración del Partido Comunista en el juego de la competición democrática. En resumidas cuentas, la importancia que tuvieron en el proceso de consolidación las diversas anclas (relativamente menor la de la organización partidista), el papel del sector público, que recuerda la anterior tradición autoritaria, llevan a considerar a Portugal como un caso de *consolidación a través del Estado*.

En Grecia se desarrolló una articulada organización de los partidos, junto a una estabilización del sistema de partidos, caracterizada también por una cierta continuidad en el comportamiento electoral. Al mismo tiempo, la ocupación de la sociedad civil y el desarrollo de una auténtica máquina clientelar por parte del partido dominante hicieron del proceso de consolidación griego algo parecido al italiano. Sin embargo, al contrario que en el caso italiano, el Partido Comunista era mucho más pequeño electoralmente y después se iría debilitando, mientras que la derecha ya era democrática y no neofascista. Se trató, por consiguiente, de una legitimidad cuasi inclusiva, más que exclusiva: en este sentido, Grecia se acerca más a Portugal y podría también ubicarse en la categoría de la *consolidación a través del Estado*. Hay que mencionar, además, el papel fundamental que desempeñó en este caso un líder como Papandreu. Un papel que puede considerarse mucho más relevante que el del socialdemócrata Cavaco Silva en Portugal o el del demócrata cristiano De Gasperi en Italia. Este aspecto llevaría a clasificar a Grecia como ejemplo de un proceso más específico de *consolidación carismática*, entendida como una subcategoría de la consolidación a través del Estado. Al menos en el caso griego,

pero también en otros países, ningún líder, por fuerte que fuera, habría podido aprovechar la posibilidad de la consolidación sin la contribución fundamental de las anclas que caracterizan a la consolidación basada en el Estado.

Los distintos procesos empíricos de consolidación descritos hasta ahora están reflejados en la figura 5.2. La lógica de fondo que justifica esta tipología es que un nivel limitado de legitimidad, garantizado por las instituciones y las prácticas democráticas en las fases iniciales del proceso de consolidación, se puede compensar con la presencia de partidos fuertes y estables, que pueden desempeñar un papel dominante, y por otras anclas institucionales. Esos mismos partidos pueden no ser necesarios para la consolidación democrática en regímenes que ya han alcanzado un nivel notable de legitimidad (como es el caso de España). Pero también en este caso, los partidos, con su control sobre los recursos estatales, y las otras anclas, influyen de modo fundamental en las características del proceso de consolidación (de ahí, los dos distintos tipos en el caso de legitimación inclusiva).

Antes de concluir este apartado, esbozaré otras dos cuestiones más que se refieren al recorrido analítico por el que hemos optado y las explicaciones de fondo de los modelos empíricos que hemos sugerido.

En primer lugar, aunque el análisis no se ha realizado en términos de *cleavages*, están muy presentes algunos aspectos esenciales que se refieren a las fracturas político-sociales[20]. En efecto, los aspectos electorales se han considerado como indicadores empíricos del proceso. Del análisis de la legitimación también han surgido los valores y las creencias. Y también se han explorado las dimensiones organizativas de los actores y la dimensión "desde arriba hacia abajo" del proceso[21].

En segundo lugar, las explicaciones de base del proceso se refieren a factores que pertenecen a las tradiciones del país, así como a otros factores que surgen después, durante la instauración o incluso en la propia consolidación. Así pues, en el caso de la consolidación italiana, en la que el papel central lo jugaron los partidos, las explicaciones de

[20] Véase al respecto la definición de *cleavage* sugerida por Bartolini y Mair (1990: 215), que se basa en tres elementos: el primero, empírico; el segundo, normativo, y el tercero, organizativo/de comportamiento. Véase, además, el excelente ensayo de Gunther y Montero (1994) basado en un análisis electoral y actitudinal de los *cleavages* en Europa del Sur.

[21] Sobre los detalles empíricos que se refieren a las distintas características de los cuatro países, véase Morlino (1998, caps. 2, 3, 4 y 5).

base hay que encontrarlas en las dos décadas de movilización de masas casi totalitarias, en la posterior movilización antifascista durante la instauración democrática, en la fuerza de las ideologías comunista, socialista y católica, en la fuerte presencia de grupos católicos organizados, asociaciones colaterales de la Democracia Cristiana, y en un determinado grado de bipolarización partidista, reforzada por la Guerra Fría. En España, en la raíz de la consolidación mediante las élites existe la tradición de desmovilización y no participación típica del franquismo, con sus cuarenta años de propaganda antipartidista, la caída de la participación política durante la fase inicial de la instauración en la segunda mitad de los años setenta, el declive de las ideologías y la modernización de una sociedad compleja en algunas regiones, el papel de los medios de comunicación en una sociedad moderna o casi moderna, el *desencanto* a nivel de masas y la moderación de la élite, debido todo ello a la memoria histórica de la guerra civil y, finalmente, el fuerte reclamo que ejercían los modelos democráticos europeos. En Portugal, la consolidación a través del Estado siguió un camino construido por sucesivas adaptaciones, impuesto por el conflicto entre el proyecto radical, ideológicamente abstracto, que perseguía la "revolución de los claveles" y sus protagonistas —los oficiales que dieron el *golpe* y después adoptaron decisiones que ampliaron enormemente el sector público—, y el reclamo moderado del modelo democrático europeo, apoyado por los otros protagonistas, civiles y militares, que al final se impusieron. En Grecia, la tradición clientelar y estatalista se vio reforzada por un amplio sector público, una ley electoral bipolarizante que tuvo un impacto muy reduccionista sobre el número de partidos, y por la presencia de líderes carismáticos, como Karamanlis primero y después Papandreu[22].

Por lo tanto, se pueden avanzar tres hipótesis más concretas.

1) Si existe legitimidad exclusiva y los partidos democráticos están encerrados en un especie de "sistema interno", formado sólo por partidos plenamente integrados y que se legitiman unos a otros, entonces los otros procesos de anclaje sobre la sociedad, en cualquiera de las formas citadas, se vuelven decisivos para alcanzar la consolidación. En otras palabras, cuando

[22] Por otra parte, cabe recordar que un resultado común a los cuatro países, aunque con modalidades distintas, ha sido un sistema de partido predominante. Para un análisis más profundo de este punto, véase Morlino (1998, cap. 7).

la legitimidad es limitada, si no se alcanza alguna forma de organización de partido y/o de control sobre los grupos organizados y no organizados, entonces no es posible ni siquiera una forma débil de consolidación, y antes o después empezará otro proceso: la crisis.

2) Si, por el contrario, la legitimidad democrática está difundida desde el inicio, o la legitimación se desarrolla hasta el punto de que los grupos y partidos anti-régimen y desleales son una minoría reducida y con poco influencia, entonces las anclas son poco relevantes para los objetivos de la consolidación. En otras palabras, cuanto mayor sea la legitimidad existente (o la legitimación alcanzada), menor será la necesidad de "anclar" a la sociedad civil para alcanzar la consolidación.
3) Si además de una legitimidad muy extendida se da también un anclaje de la sociedad civil, este último factor, que no es decisivo para la consolidación (véase anteriormente), es sin embargo importante para caracterizar tanto el propio proceso de consolidación como el modelo de democracia consolidada. También en estos casos, si no se analizan las "anclas" existentes y su desarrollo, se pierde la posibilidad de comprender más a fondo toda la cuestión de la consolidación.

Explicitaré mejor estas tres hipótesis mediante las siguientes proposiciones simplificadas:

1) El proceso de consolidación se caracteriza por un fenómeno que va desde abajo hacia arriba (la legitimación) y por un fenómeno que va desde arriba hacia abajo (el anclaje de la sociedad civil).
2) La legitimación está compuesta siempre por dos aspectos distintos que están conectados entre sí: el consenso a nivel de masas y el apoyo a nivel de élite.
3) Las anclas son la organización de partido, el *gatekeeping*, las relaciones clientelares, las estructuras neocorporativas, y se crean durante los primeros años tras la instauración democrática.
4) Para alcanzar la consolidación, cuanto más exclusiva sea la legitimación, más fuertes y desarrolladas deberán ser las anclas.
5) Para alcanzar la consolidación, por el contrario, cuanto más inclusiva sea la legitimación, más débiles podrán ser las anclas.
6) En caso de legitimación inclusiva, las anclas son importantes para entender qué procesos de consolidación se han realizado ya.

7) Los actores protagonistas de los distintos *mix* de legitimación y anclaje definen los modelos de consolidación, es decir, la consolidación a través de los partidos, a través del Estado y a través de las élites.

Además, los casos estudiados demuestran que el punto de llegada de la consolidación depende también de las decisiones que toman las élites políticas. Las élites italianas se mostraron más conservadoras al sentirse más amenazadas y al tratar de mantener una cierta continuidad; las élites portuguesas fueron más innovadoras porque estaban menos amenazadas, aunque al final perdieron las elecciones de 1995 precisamente las élites que habían promovido la innovación. En todo caso, del análisis empírico se desprende el papel central que tienen los actores y, en particular, de las interacciones de los partidos y las élites de partido con la sociedad civil. Ello es válido también para el caso de un anclaje más débil, como por ejemplo el español. La combinación de un sistema electoral que reduce la representación, una fuerte disciplina interna de los partidos, unos reglamentos parlamentarios que favorecen a estos últimos, unas normas constitucionales que sostienen el predominio del ejecutivo sobre el parlamento, el papel central que la democracia y las elecciones asignan a los partidos y un fuerte liderazgo (socialista), explican la posición crucial de las élites partidistas en el proceso de consolidación español.

A los partidos y a las organizaciones de partido hay que añadir las otras anclas como elementos clave para la consolidación. El *gatekeeping*, el clientelismo y el neocorporativismo podrían ser incluso más importantes que la organización de partido para "enganchar" a la sociedad civil. Pero éste no es el punto crucial. El punto más importante está en el *mix* de anclas que se autoalimentan y se superponen, en el hecho de que este *mix* es distinto en cada caso y finalmente, en el hecho de que el propio *mix* está sostenido por distintas reglas institucionales, como en el caso español. En otras palabras, el problema no es cómo construir o mantener organizaciones de partido fuertes, como se ha repetido durante años. En muchos casos esto es sencillamente imposible, por distintas razones, entre las cuales se encuentran las tradiciones del pasado, algunas experiencias recientes, o la desideologización de la sociedad civil. El problema es más bien el de encontrar el mejor *mix* posible para conciliar la diversidad de los intereses, como sugirió por lo demás Lindblom ya hace muchos años (1959).

A partir de esta investigación, este tipo de *mix* parece ser un elemento inevitable de la democracia. La explicación más simple es que una o varias formas de anclaje se ven necesariamente favorecidas por las propias reglas democráticas, además de verse auspiciadas por las élites políticas. El anclaje se traduce también en continuidad y resistencia al cambio: aunque en términos de los ideales democráticos esto puede verse negativamente, se puede decir que estos factores no sólo caracterizan a la democracia, sino que introducen también estabilidad y eficacia en las políticas públicas a largo plazo. Y éste no es sólo un objetivo deseable de las élites, sino que supone también ventajas objetivas para todos.

V. DESANCLAJE Y CRISIS

Una de las principales conclusiones, si bien aparentemente paradójica, a la que lleva este análisis es que la consolidación, aunque sea relativamente más débil, se puede alcanzar incluso en presencia de un bajo nivel de legitimidad. Pero en ese caso hace falta un fuerte anclaje. Una vez alcanzada la consolidación, se convierte en un medio posterior para lograr una legitimación mucho más inclusiva. Por lo tanto, un fuerte anclaje se vuelve en este caso superfluo, y sus costes son más evidentes e insoportables. Así pues, también puede darse una crisis aunque ello pueda parecer paradójico en el sentido de que una consolidación con un fuerte anclaje puede provocar en una fase posterior una crisis interna del régimen democrático.

Dicha crisis no es en absoluto obvia ni necesaria, ni tiene por qué producirse después de la consolidación. Sin embargo, es más probable cuando al término de la consolidación se produce el paso de una legitimidad exclusiva a una legitimidad inclusiva, mientras sigue existiendo por la inercia un fuerte anclaje. La intensidad y la amplitud de la crisis dependen precisamente de la profundidad institucional de ese anclaje. Así, cuando la legitimidad se hace más inclusiva, y a la vez surgen y se agudizan problemas políticos concretos, además de la insatisfacción de masas que provocan, entonces la crisis se manifiesta en la reacción contra las formas adoptadas por las anclas y en el correspondiente debilitamiento de las mismas (véase la proposición 3), incluso precisamente las que han caracterizado la anterior consolidación. Como consecuencia de todo ello, puede abrirse un proceso de cambio en el interior de la democracia.

Pero también se puede producir una crisis interna en la democracia por otras razones concretas. Por ejemplo, las crisis democráticas europeas de los años setenta han sido objeto de un amplio debate entre los estudiosos (véanse Rose, 1975; King, 1975; Crozier, Huntington y Watanuki, 1975), que han subrayado sobre todo los efectos del aumento de la participación y los problemas que implicaba en términos de legitimidad y eficacia-efectividad. Más en concreto, y a pesar de que el fenómeno varía de un país a otro en relación a la intensidad y a ciertas características secundarias, es posible poner de manifiesto cómo en el centro de las crisis europeas en el contexto de sociedades muy industrializadas, en general, se produjo un aumento de las necesidades y las expectativas con el correspondiente incremento de las demandas que los grupos y los individuos dirigen al gobierno. Lo que significa una implicación mayor de la sociedad en las actividades políticas, es decir, una activación de nuevos grupos o cambios en las actitudes y las demandas por partes de viejos grupos, diversificación de las formas de participación y presión para alcanzar sus fines, aumento de las expectativas frente a los gobiernos que deben responder a las demandas así articuladas y apoyadas. El resultado de estos estímulos ha sido la expansión del papel del régimen en la economía y la sociedad, pero también la "sobrecarga" de las demandas sobre las estructuras de toma de decisiones del régimen. En otras palabras, las estructuras del régimen democrático pueden mostrarse, por una parte, incapaces de seleccionar el exceso de demandas y, por otra, también incapaces tanto de responder negativamente a las demandas que provienen de la sociedad como de satisfacerlas por falta de los recursos necesarios.

Sin pretender dar explicaciones de fondo sobre estas u otras crisis en distintas áreas de Europa, la teoría del anclaje puede servir para ilustrar los mecanismos que están detrás de las crisis poniendo de manifiesto el progresivo o rápido desanclaje, o la ausencia de la formación de "anclas". Ahora presento sintéticamente las proposiciones en las que se articula esa teoría:

1) Las fórmulas de consolidación tienen los gérmenes de su propia negación en la larga duración de la permanencia en el gobierno, en la ausencia de alternancia, en la ocupación del gobierno por parte de un solo partido, en la fuerte centralización estatal, en el desarrollo excesivo de las organizaciones de partido, en la existencia de fuertes vínculos entre intereses y partidos, en

la presencia de un electorado "congelado" y también en la prolongada ausencia de manifestaciones de insatisfacción por parte de los grupos.

2) La crisis está vinculada a la anterior fórmula de consolidación, ya que es el resultado de las interacciones entre élites políticas y ciudadanos que influyen mucho en las anclas existentes.
3) A nivel de actitudes de masas, las percepciones de ineficacia y las reacciones negativas son los aspectos más importantes que hay que analizar para entender la crisis.
4) La crisis se explica por el debilitamiento de las anclas, así como por la progresiva desaparición de los otros obstáculos al cambio y por el surgimiento de incentivos (Morlino, 1998: 339).

El caso italiano entre finales de los años ochenta y principios de los noventa es un buen ejemplo de lo que hemos afirmado hasta ahora[23]. En síntesis, las actitudes de percepción de ineficacia e insatisfacción eran las más altas de la Unión Europea ya desde los años setenta; con el paso del tiempo la insatisfacción basada en aspectos concretos y no ideológicos ha sido creciente; la insatisfacción de la opinión moderada no encuentra salida y no desemboca en manifestaciones expresas aunque que sea alta, quedando muy latente: a las actitudes no les siguen comportamientos; existe al mismo tiempo una gradual integración democrática de los partidos extremistas de derecha e izquierda; la legitimación inclusiva, que antes era exclusiva, crea las condiciones para el descongelamiento de un electorado moderado que ahora puede expresar todo su descontento. De ahí vienen las escisiones y la crisis de la Democracia Cristiana, así como la importante desaparición de los socialistas y los otros tradicionales *partners* menores, como los republicanos, los liberales y los socialdemócratas. Y esto ocurre cuando en un contexto favorable al desanclaje se produce la desaparición de algunos condicionamientos y el surgimiento de algunos incentivos.

En orden cronológico, el primer factor condicionante ha sido la memoria colectiva del fascismo. A partir de su instauración en la segunda mitad de los años cuarenta, la democracia italiana gozó de una legitimidad indirecta, derivada del hecho de representar una respuesta, compartida por la mayoría de las fuerzas políticas activas en Italia, en contra del fascismo y de todo lo que había significado en términos

[23] El análisis del caso italiano se basa en Morlino y Tarchi (1996).

de desastre nacional. Durante muchos años la memoria del fascismo tuvo un efecto políticamente unificador, pero también paralizante en términos de crítica a las instituciones democráticas vigentes. Aunque lo que se veía no gustaba, siempre era mejor que el fascismo anterior; aunque se percibía claramente la ineficacia de las instituciones para responder a las demandas de sectores importantes de la sociedad, era mejor esperar: en todo caso, se estaba en tiempos mejores que los pasados, que habían llevado a la guerra, a la pobreza y a la destrucción de vidas humanas. Desde los años setenta en adelante, y a pesar de la aparición de jóvenes generaciones con actitudes neoautoritarias (Morlino y Mattei, 1992), la memoria del pasado comenzó a desaparecer gradualmente, proceso favorecido también por el crecimiento económico y el recambio generacional.

Vinculado a este primer factor, se ha producido una progresiva disminución de la actitud anticomunista de los partidos moderados —según las propias declaraciones de los líderes de la Democracia Cristiana— a partir del comienzo de los años ochenta en adelante. La derrota definitiva del terrorismo en aquellos años, a pesar de sus secuelas, supone un paso importante en esa dirección. Una etapa fundamental para la integración de la izquierda, que se había iniciado mucho antes, se produce en el momento del compromiso histórico planteado en 1973; que se vería posteriormente confirmada por la abstención parlamentaria frente al gobierno en el período 1976-1979, y que sigue gradualmente en los años del gobierno socialista y después se sella por el final de la URSS y de su hegemonía en Europa Oriental. Después, cuando el mismo Partido Comunista Italiano cambia su nombre por el de Partido Democrático de la Izquierda a comienzos de los años noventa, ya no tenía sentido el anti-comunismo. Los votantes moderados son libres de expresar sin temor todo su descontento, al que habían puesto sordina durante años, y ya no están obligados a votar por la Democracia Cristiana, arquitrabe de la democracia italiana hasta entonces[24].

Junto a los dos factores arriba indicados, se produce la secularización en el interior de la sociedad y la desideologización política, es decir, dos de los fenómenos de cambio más comunes y recurrentes en

[24] Es interesante notar cómo en la campaña electoral de 1994, pero también después, Berlusconi y la coalición de centro-derecha trataron de revitalizar el viejo *leitmotiv* democristiano del anticomunismo y cómo esto se convirtió en una *issue* de las campañas electorales y, en general, de la lucha política.

toda Europa Occidental, con la consiguiente disgregación de la cultura católica y la disminución de la radicalización de los conflictos: todo ello acaba poco a poco por debilitar al ancla partidista, tan importante para entender la consolidación italiana.

Finalmente, un último aspecto en términos de condicionamientos es la articulación de la sociedad civil cada vez más compleja y autónoma, la multiplicación de los centros cruciales de toma de decisiones, especialmente con la creciente importancia de la Unión Europea y de las decisiones que se toman en esa sede, sobre todo después del Acta Única de 1987 y, todavía más, tras la entrada en vigor del Tratado de Maastricht (1992), que hacen más difícil mantener vivo el papel de *gatekeeping* de los partidos, basado sobre la posibilidad de los importantes condicionamientos que las estructuras partidistas pueden desempeñar en las sedes donde se toman las decisiones. Más exactamente, si una sociedad más compleja y autónoma es capaz de depender menos del apoyo público, creando asociaciones capaces de "puentear" a los partidos y de intervenir directamente en las sedes de toma de decisiones, si estas sedes se multiplican y se hace cada vez más difícil un cierto control de esos procesos, si, por último, los mismos partidos se transforman ideológica y organizativamente, definiéndose como un grupo de personas que compiten para conquistar escaños pero no para afirmar valores ni implementar políticas (que vienen impuestas por los grupos que los sostienen), entonces se darán todas las condiciones para que desaparezca el ancla del *gatekeeping*, sobre todo cuando desaparecen sus protagonistas.

Pero al principio de los años noventa surgieron también algunos incentivos que contribuyeron al desanclaje partidista y al clientelar. Tres son los incentivos concretos sobre los que hay que llamar la atención: el impacto de las investigaciones sobre la corrupción, la crisis económica y el referéndum de abril de 1993 con el consiguiente cambio de las leyes electorales.

Los escándalos y la corrupción se han repetido en la historia italiana. Si nos limitamos al período republicano podemos citar distintos casos ya desde los primeros años de la República. Las portadas de los periódicos solían llamar la atención de la opinión pública sobre esos episodios, llevando a cabo a veces auténticas campañas de denuncia, pero salvo alguna dimisión, que con frecuencia se producía después de un cierto tiempo, no hubo consecuencias políticas derivadas de tales hechos hasta principios de los noventa (1992-1994). En efecto, hasta entonces, los factores de condicionamiento anteriormente cita-

dos estaban activos. La situación cambiaría en los primeros años noventa. Los fiscales, conscientes del apoyo de los ciudadanos, se encontraron con que podían contar, para desarrollar sus investigaciones, con mayores espacios de autonomía frente al poder político. El descubrimiento a partir de 1992 de un sistema de corrupción muy arraigado en todos los sectores públicos y, además, un proceso concreto, conocido como "Maní pulite" (manos limpias) que fue trasmitido por televisión todas las noches durante dos meses [25], descalificaron profundamente a la Democracia Cristiana y al Partido Socialista Italiano. En una palabra, la acción de un poder neutral como la magistratura ofreció a los sectores insatisfechos de los ciudadanos un estímulo para cortar sus vínculos tradicionales con los partidos, lo que fue posible porque no había ningún tipo de antifascismo que defender, ningún tipo de comunismo a combatir, ni ideología que apoyar.

Además, durante décadas la tradicional ineficacia de las decisiones de las instituciones de gobierno se contrarrestaba con una política clientelar eficaz, apoyada por las conocidas "leggine" (leyes "ad hoc") (Predieri, 1963) y por una continua práctica de "subgobierno" facilitada por la existencia de un sector económico público muy amplio. En la nueva situación, una prolongada crisis económica puso en jaque a todo el sistema clientelar y con ello debilitaba otra de las mayores anclas de la consolidación italiana. Por consiguiente, nuevos grupos y movimientos —desde la Liga del Norte al Movimiento referendario de Segni, a los verdes, a los neocomunistas y a otras listas locales— encontraron posibilidades más reales de atraer a simpatizantes y votantes, que antes estaban vinculados a las anclas partidistas y clientelares tradicionales.

El tercer incentivo, el resultado del referéndum de abril de 1993 sobre la ley electoral para la Cámara de Diputados, puso de relieve la existencia de una demanda de cambio en sentido mayoritario. Se esperaba que esta solución pudiera mejorar la eficacia institucional de la democracia italiana. El resultado del referéndum tuvo el efecto de activar el mecanismo de las "reacciones previstas". En efecto, si los socialistas fueron "golpeados a muerte" por las investigaciones sobre la corrupción, la Democracia Cristiana resultó "herida" sólo parcialmente, aunque seguía dividida internamente: no hay que olvidar que

[25] El proceso nació por el descubrimiento del pago de "tangentes" (comisiones) en la venta de una importante industria del sector químico. El programa televisivo que lo transmitía tuvo mucho éxito y el proceso se transformó en una condena hacia toda la clase gubernamental.

uno de sus líderes, Mario Segni, fue uno de los promotores principales del referéndum. Y precisamente en la Democracia Cristiana se ve ese mecanismo en acción. En efecto, tras la aprobación de la ley electoral en agosto de 1993, anticipando algún efecto bipolarizante de la ley, el tradicional partido del centro de la democracia italiana se escindió en cinco o seis distintos pedazos, que son básicamente la expresión de las corrientes internas existentes en aquel momento y que buscaban su espacio en la derecha con el nuevo partido moderado, Fuerza Italia, o en la izquierda con el heredero reducido del antiguo Partido Comunista Italiano.

Un complejo cruce de condicionamientos que poco a poco se atenúan y desaparecen, así como la presencia de algunos incentivos que se concentran en los primeros años noventa, explican el desarrollo del desanclaje en relación con los partidos, el clientelismo y el *gatekeeping*, es decir, toda la fórmula italiana de la consolidación. De ahí, la crisis parcial, el surgimiento de nuevos partidos, y una nueva consolidación que presenta muchos aspectos de continuidad con la anterior.

VI. ¿ES "EXPORTABLE" LA TEORÍA DEL ANCLAJE?

Subrayando de nuevo que las hipótesis aquí propuestas nacen de una reflexión sobre cuatro casos del Sur de Europa, ¿en qué medida esa teoría se puede "exportar", es decir, utilizarse con provecho para entender las consolidaciones y las eventuales crisis de América Latina y Europa del Este? Antes de considerar las adaptaciones indispensables para "hacer viajar" a esta teoría, y a la luz de distintas investigaciones desarrolladas sobre las dos áreas, se confirma un punto importante: en la gran mayoría de los países, en las dos áreas, la opción democrática parece casi irreversible. Es decir, la crisis se mantiene en el ámbito democrático y en este sentido es una crisis *en la* democracia. El problema central es saber qué democracia hay que reconsolidar para que sea capaz de garantizar derechos y libertades, junto a una situación económica soportable para la mayor parte de los ciudadanos. Sólo en algunos casos menos favorables, por ejemplo en Perú en los años noventa, se ha pasado a regímenes cuasi-democráticos y, por consiguiente, a nuevos y sucesivos intentos de regresar hacia auténticas democracias. Una mayor profundización analítica lleva, en el intento de responder a la interrogante que da título a este apartado, a distinguir entre las dos áreas.

En lo que se refiere a América Latina, distintas investigaciones realizadas en los países de esta área permiten una cierta adaptación teórica[26] con resultados bastantes interesantes. En efecto, si se analizan los diversos casos se puede confirmar que la legitimación y el anclaje siguen siendo los dos procesos centrales a examinar, el problema principal sería entender cuáles son los elementos determinantes de la legitimación y si han surgido anclas y cuáles son, distintas de las peculiares de Europa del Sur. Recogiendo aquí los resultados de la investigación de Grassi (1999) y Peeler (1998), en países como Costa Rica, Chile, Uruguay y también Colombia y Venezuela, es decir, países que han alcanzado una consolidación más fuerte, vemos cómo la legitimación inclusiva es el resultado conjunto de un empeño decidido por las élites para el sostén de la democracia, con auténticos pactos en la fase de instauración, con los militares progresivamente, aunque a veces muy lentamente, ubicados fuera de la arena política, y de un gasto social elevado que ayuda a mantener el consenso a nivel de masas. El ancla principal viene dada por un sistema de partidos relativamente más institucionalizado, que ha podido llevar a cabo la alternancia en el gobierno. En este sentido, aunque la importancia del sistema de bienestar es más acentuada, se puede decir que no se está muy distante del modelo español de consolidación a través de las élites que hemos descrito anteriormente.

Brasil y Ecuador lograron una consolidación débil, más cercana al mantenimiento, basada en una legitimación ampliamente inclusiva debido a la combinación de crecimiento económico y políticas sociales, pero con anclajes partidistas débiles y ausencia de otras formas de anclaje que sí están presentes en Europa del Sur. Argentina también parece ser un caso de consolidación débil, tanto en relación con las determinantes de la legitimación, es decir a anteriores tradiciones democráticas, en ese país no siempre coherentes y sólidas, como respecto al anclaje producido por un sistema de partidos estable. En países como los tres últimos mencionados, ante la ausencia de anclajes fuertes, las características de la consolidación conceden una importancia central a las variaciones de la legitimidad y, por consiguiente, a las reacciones frente a la aparición de problemas económicos. A princi-

[26] Remito a la investigación de Grassi (1999), que ha desarrollado uno de los estudios más sistemáticos sobre la consolidación de distintos países latinoamericanos, al óptimo trabajo de Peeler (1998), a los estudios de Mainwaring, O'Donnell y Valenzuela (1992) y de Linz y Stepan (1996), y a la investigación sobre los partidos dirigida por Mainwaring y Scully (1995).

pios del siglo XXI, la profunda crisis argentina se ve encerrada en este círculo vicioso difícil de superar: ya que la consolidación se basa esencialmente en la legitimación, hay que mantener las inversiones y los gastos sociales para no provocar una gran insatisfacción y su correspondiente potencial de protesta. Dichos gastos incrementan el déficit estatal y esto puede llevar —como en efecto ha sucedido, también a causa de otras decisiones económicas equivocadas— a la bancarrota del país con un fuerte descontento y una profunda crisis democrática. Otros países latinoamericanos, como recientemente México, permanecen durante años en una situación de mantenimiento en ausencia de factores fuertes de legitimación o de anclas importantes, situación en la que las élites han realizado una opción democrática sólo parcial, a pesar de que en esta área Estados Unidos ha apoyado esa opción ya desde los primeros años ochenta. Para los objetivos de la consolidación, o aún más del mantenimiento, no debe infravalorarse la importancia indirecta de las decisiones de política exterior norteamericana, que cambia respecto a los años anteriores, conjugando el objetivo de mejores resultados generales en términos de estabilidad del área y de las exigencias democráticas que pretenden alcanzar las élites internas estadounidenses, que ya no están condicionadas por la presencia rusa en Cuba.

Así pues, el análisis de América Latina subraya la importancia central de los procesos de legitimación con consolidaciones por consiguiente más débiles, cuando existen, que las de Europa del Sur.

El análisis de los países de la otra área, Europa del Este, en particular de Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia y Hungría, lleva a resultados al menos parcialmente distintos [27]. Ante todo, dado el poco tiempo transcurrido desde las instauraciones democráticas, en muchos países los procesos de consolidación no se aprecian plenamente en sus distintos aspectos y su propia identidad. Una confirmación indirecta de ello es que una parte de la literatura no distingue entre los diferentes procesos y suele usar el término más amplio de democratización, entendiendo también transición, instauración, más que consolidación en sentido estricto. Además, la ausencia de investigaciones empíricas

[27] Entre las investigaciones sobre democratización y consolidación en Europa del Este cabe señalar sobre todo: Grilli (1997), Bartole y Grilli (1998), Linz y Stepan (1996), Pridham y Vanhanen (1994), Pridham y Lewis (1996), Dawisha y Parrott (1997), Zielonka (2001), Zielonka y Pravda (2001).

concretas sobre las posibles anclas en los distintos países no permite un examen profundo del tema, lo que sí ha sido posible en cambio para Europa del Sur. Esto significa que un auténtico análisis empírico en términos de modelos de consolidación es difícil y, si se hace, conduce a resultados interesantes pero relativamente aproximativos. Finalmente, a muchos estudiosos del área se les plantea el problema de conceptualización de la consolidación, que se contempla en términos de calidad de la democracia. Más que el problema de la estabilización política, ellos tienden a profundizar el tema de la calidad de la democracia, identificada como una efectiva consolidación.

En cambio, si mantenemos el significado asumido al principio de este capítulo, que implica que a veces el proceso sea muy distante e incluso contrario a la calidad de la democracia, si se mantiene la distinción entre el proceso más amplio, la democratización, y los más concretos, instauración y consolidación, y si se intenta hacer un análisis en términos tanto de legitimación como de anclaje, surgen con claridad algunos elementos de diversidad del área. En relación a la legitimación, lo menos que se puede sostener es que estos países atraviesan una *legitimación compleja*.

Los tres países bálticos, Eslovenia y, en mayor medida, la República Checa y Eslovaquia tienen ante todo un problema de legitimación del Estado: a partir del principio de los años noventa han tenido que afrontar a nivel de élite y de masas la legitimación de una entidad estatal con una distinta población y por consiguiente con una diferente comunidad política y un diferente territorio cuya autonomía e independencia se reconocen interna y externamente. Esto no siempre resulta sencillo: hay que pensar en las importantes minorías rusas que hay en los tres países bálticos, y sobre todo en dos de ellos (Estonia y Letonia), en donde los derechos de las minorías se han reconocido sólo recientemente y bajo el impulso de la Unión Europea y en donde, además, hasta hace poco tiempo estas minorías eran expresión del grupo social dominante.

En todos los países considerados se produce, además, un proceso de legitimación de la empresa privada, el mercado y, más en general, de nuevas estructuras económicas donde el espacio del sector económico público, antes hegemónico, se hizo mucho más reducido. Las instituciones democráticas ayudan a la legitimación de la nueva economía gracias también a la combinación de dos factores: por un lado, una experiencia del profundo fracaso de las estructuras económicas anteriores y, por el otro, la atracción que ejercen las democracias occi-

dentales con economías prósperas. En este sentido, incluso en situaciones de crisis económica, el apoyo de las élites y el consenso de los ciudadanos se mantiene en vez de caer (véase Linz y Stepan, 1996, cap. 8).

La legitimación política se refuerza con las otras legitimaciones y es amplia o sustancialmente inclusiva en todos los casos que se han abordado más arriba. Además, presenta tres elementos característicos que hay subrayar. El primero es el juicio muy negativo sobre la anterior experiencia autoritaria de movilización, más negativo que en el caso italiano o griego (en el caso español y en el portugués este juicio estaba en buena medida ausente), y ello tanto a nivel de masas como de élites (Morlino, 1998: 118). El segundo es la clara decisión de las élites de vincularse con la Unión Europea, sacando todas las ventajas posibles, principalmente económicas, de la integración en esta área, participando incluso en la alianza militar con Estados Unidos, o sea la OTAN. El tercero es la opción dominante a nivel de masas por aquellos modelos democráticos europeos en los que se conjugan adecuadamente los estándares económicos aceptables y la protección de los derechos sociales. Una serie de encuestas realizadas en los años noventa, la década posterior a la instauración, demuestra el alto nivel de legitimación que existe en los principales países de Europa del Este[28].

Por lo tanto, mientras que en Europa del Sur y América Latina la legitimación es sólo política, en algunos países de Europa del Este se dan tres formas de legitimación que se entrecruzan: estatal, económica, política, y en otros únicamente existen dos, económica y política. Para aquellos países que tienen también una legitimación estatal, habiendo pertenecido antes a una federación, la legitimación es *tridimensional*. En países como Bulgaria, Polonia, Hungría, Rumania, en los que "sólo" se ha referido a las instituciones políticas y económicas instauradas, la legitimación es *bidimensional*. El anclaje que acompaña a estos procesos de legitimación inclusiva caracteriza mejor el proceso general y señala, indirectamente, la posible consistencia de la estabilización que se ha alcanzado.

A propósito de las anclas, más allá de las ya recordadas carencias de la investigación empírica en estos ámbitos, puede decirse que el pasado autoritario de movilización dejó en el área una sociedad civil desarticulada y poco diferenciada. El neocorporativismo y el papel de

[28] Véanse, por ejemplo, los datos extraídos de estas encuestas en Diamond (1999: 161 y ss.), y el análisis que desarrolla este autor.

gatekeeping de los partidos, incluso en el sentido de control o dominio de los partidos sobre los grupos, no se han convertido en formas de anclaje, porque estas últimas presuponen una tradición y una realidad sindical y asociativa dentro de la sociedad civil que no existen en los países considerados. Quizá sólo Polonia, con una fuerte presencia católica, posteriormente movilizada y estructurada indirectamente por impulso del Papa Juan Pablo II, tiene cierta articulación consecuente de la sociedad civil, pero no en el sentido anteriormente indicado. Es probable que se hayan desarrollado algunas formas de clientelismo, quizá con elementos de continuidad con el período comunista, y después se puedan articular en distintos países del área, pero la ausencia de estudios empíricos no permite profundizar en este terreno.

En cuanto a las anclas más tradicionales que se dan en Europa del Sur, se mantiene la que se refiere a los partidos y al papel que juegan en la consolidación, es decir, el *anclaje a través de los partidos*. A diferencia de lo que sucede en Europa del Sur, el anclaje no hace referencia en este caso al desarrollo y al papel de canalización estable que cumplen las organizaciones partidistas articuladas, ya que el pasado autoritario de movilización, el desencanto ideológico y el propio momento histórico de la transición no ayudan a la formación de organizaciones fuertes y participativas. Este anclaje se caracteriza más bien por la estabilización del sistema de partidos, compuesto por unidades con estructuras organizativas también limitadas pero estables, a veces con líderes fuertes, en todo caso capaces de estabilizar el voto y el propio sistema, incluso con una limitada participación de la sociedad[29].

Polonia, la República Checa y Hungría presentan a principios del siglo XXI sistemas de partidos relativamente más estructurados, es decir, relativamente estables incluso a nivel organizativo; Eslovenia también alcanza en los últimos años y después de varias elecciones un cierto grado de estructuración; mientras que Bulgaria y Rumania tienen sistemas de partidos sólo parcial o muy parcialmente estructurados sobre el centro izquierda en donde, sin embargo, permanece la herencia organizativa del viejo partido único. En Bulgaria, además, el movimiento de tipo populista de Simeón de Bulgaria tuvo en el 2001 un éxito electoral y parlamentario capaz de estabilizar en el país todo

[29] Ésta es una definición atenuada del sistema de partidos estructurado, más adaptable a la realidad empírica en la que se aplica. Sobre este punto, véase Sartori (1995: 53), que ve en la sustitución del partido de notables por el partido de masas el principal indicador de la estructuración partidista.

el ordenamiento partidista. Por lo tanto, dentro de estos casos se podría distinguir entre los sistemas que se caracterizan por mayor continuidad en relación a los ordenamientos políticos predemocráticos, como Polonia, Hungría y Rumania, de los que se caracterizan por una continuidad más débil, República Checa, Eslovenia y Bulgaria. A diferencia de estos seis países, Estonia, Letonia, Lituania y Eslovaquia tienen sistemas de partidos menos estructurados y menos estables (véase Morlino, 2001b).

Del análisis de Europa Oriental surge, sin embargo, otra forma de anclaje que estaba presente de alguna manera también en España, pero con una relevancia bastante menor (Morlino, 1998). Se trata del *anclaje a través de las instituciones*. Es decir, se presta una particular atención al diseño institucional y a su puesta en práctica en países que en casi todos los casos tenían experiencias democráticas anteriores más o menos consistentes (Grilli, 1997, esp. cap. 6). Además, los ordenamientos institucionales internos se conjugan eficazmente con la perspectiva de ingreso en la Unión Europea, que por sí misma supone la necesidad de reforzar las diferentes instituciones necesarias para garantizar los derechos y las libertades, como expresamente se afirma en numerosas decisiones oficiales de la Unión Europea, por ejemplo en el Tratado de Ámsterdam (1999) y en el Tratado de Niza (2000). Por otra parte, la perspectiva de integración incita a los distintos países a modernizar la estructura burocrática necesaria para absorber y englobar toda una parte del sistema legal europeo.

Por diseño institucional se entiende aquí el conjunto de las estructuras de gobierno con sus poderes (Jefe del Estado, gobierno central, relaciones gobierno y parlamento, parlamento, sistema electoral, gobiernos locales). Se pueden distinguir básicamente dos tipos de diseño institucional: el manipulador y el neutral. Las élites políticas de Lituania, Polonia, Hungría y Rumania se dotaron de diseños institucionales en su conjunto *manipuladores*, que inciden de manera clara y manifiesta en las expresiones de la sociedad civil, empezando por los partidos y los pocos grupos de interés que han surgido, y condicionando también el comportamiento político de los ciudadanos. En el caso polaco, sin embargo, la puesta en marcha de la regionalización (1994-2000) ha atenuado las características generales manipuladoras de las instituciones políticas del país. Los diseños institucionales manipuladores que caracterizan el anclaje de los cuatro países señalados condicionan por consiguiente los procesos de consolidación. En cambio, las élites de Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, República Checa, Eslo-

vaquia y Eslovenia han preferido al final un diseño *neutral*, que refleja más fielmente las estructuras intermedias, las divisiones y los comportamientos políticos existentes en la sociedad civil, sin pretender simplificarlos ni orientarlos claramente.

Si se conectan las modalidades de legitimación y anclaje, como se ha hecho para Europa del Sur, surgen cuatro modelos de consolidación. En ausencia de términos mejores, el primero se ha definido como *comunitario*: presupone que se haya dado una legitimación y que el sistema de partidos se haya enraizado de modo estable en la comunidad política. La República Checa, con la combinación de arraigo partidista y diseño institucional neutral, parece entrar en un proceso de este tipo. A pesar de alguna reserva, también Eslovenia puede considerarse un caso de consolidación comunitaria, en el que, sobre un fondo de homogeneidad cultural y nacional, encontramos el arraigo del sistema de partidos, arraigo que se produjo después de varias elecciones parlamentarias y locales, así como una discreta articulación de la sociedad civil, que expresa actitudes muy extendidas de legitimidad y aceptación de las instituciones. En cambio, Lituania es el único caso en que un diseño institucional manipulador y, al mismo tiempo, un sistema de partidos más inestable y poco estructurado y el fuerte empuje de la Unión Europea ubicaron a las instituciones en el centro de la consolidación. Por consiguiente, se confirma el carácter *estatal* del proceso general de consolidación. Estonia, Letonia y Eslovaquia presentan *procesos mixtos* en los que no hay un elemento claramente dominante sobre el otro, aunque para los dos países bálticos (Estonia y Letonia) la independencia estatal sigue siendo una prioridad política como para el tercer país báltico, Lituania.

Dentro de las legitimaciones bidimensionales, Bulgaria es el único caso en el que un diseño neutral y, por tanto, poco condicionante se encuentra junto a un sistema de partidos relativamente más estable. Además, Bulgaria formaría parte de un segundo grupo de países que entrarían en la Unión Europea. Estos elementos nos llevan a subrayar el carácter de *élite* del proceso de consolidación, pero que no debe confundirse con el caso español en donde actuaban otras anclas y otras modalidades de legitimación. En los dos países, las mismas élites de partido juegan un papel distinto en contextos diferentes de consolidación. En Polonia, Hungría y Rumania parece que un diseño manipulador sea el aspecto característico de la consolidación. Se trataría de un proceso controlado o mejor dicho *regulado* por las sinstituciones de gobierno con los líderes y los partidos que juegan un papel, quizá

FIGURA 5.3. *Modelos y casos de consolidación democrática en Europa del Este*

Legitimación / Anclaje	Tridimensional	Bidimensional
Mediante los partidos	**Comunitario** República Checa Eslovenia	**De élite** Bulgaria (?)
Mediante las instituciones	**Estatal** Lituania	**Regulado** Polonia Hungría Rumania

incluso importante dentro de los diseños institucionales, una vez que se han establecido. La figura 5.3 resume sintéticamente el análisis que se acaba de hacer, dejando fuera los casos mixtos, y añadiendo el obligado punto de interrogación en el caso de Bulgaria: sólo en los próximos años se esclarecerá el arraigo que Simeón y su partido puedan conquistar.

VII. CONCLUSIONES

Este capítulo se puede concluir con tres observaciones adicionales.

Primera, si la consolidación tiene éxito y se hace fuerte, el régimen democrático pasa a la persistencia estable, mientras que el resultado de una consolidación débil es la persistencia inestable. Por persistencia se entiende aquí simplemente la capacidad de duración de una democracia. La persistencia es inestable si una democracia, pese a ser capaz de mantenerse, está expuesta a sufrir distintas crisis con el paso del tiempo en relación a posibles *shocks* externos de tipo económico o de otro origen. En este sentido, la estabilidad implica condiciones positivas y fuertes al menos en términos de la institucionalización alcanzada (racionalización y organización de las estructuras políticas), legitimidad (creencia muy difundida en los méritos del sistema político o del régimen que hay que apoyar), eficacia de las decisiones (capacidad de tomar y seguir las decisiones con miras a los objetivos prefijados)

(Ake, 1975; Morlino, 1980; Sanders, 1981; Dowding y Kimber, 1983; Ersson y Lane, 1983).

Segunda, la teoría del anclaje explicada en este capítulo permite poner en evidencia los recorridos que podrían llevar a una crisis mediante los mecanismos de deslegitimación y desanclaje que se han identificado antes, tanto en los casos analizados inicialmente como después en los distintos y necesarios ajustes de las hipótesis para las otras áreas consideradas. En este sentido, y sin ninguna pretensión profética, que sería errónea y metodológicamente inaceptable, este análisis permite la identificación caso por caso de escenarios de crisis que podrían poner sobre aviso a las élites políticas y a los analistas sobre los peligros inherentes al camino emprendido por un determinado país.

Tercera, recurriendo a una pregunta evidentemente retórica: ¿existen la consolidación y la crisis? Algunos estudiosos han expresado la opinión de que en realidad es erróneo hablar de consolidación democrática ya que se trataría de un proceso no identificable autónomamente, puesto que no presenta características analíticas propias. En una palabra, tras la transición se pasa a la estabilidad o a lo contrario. Otros estudiosos han puesto en tela de juicio la posibilidad de analizar empíricamente un proceso de crisis, subrayando los aspectos implícitamente normativos que presentaría esa crisis. Este capítulo pretende demostrar lo contrario y habrá alcanzado su principal objetivo si ofrece la adecuada evidencia empírica de que esos dos procesos se pueden identificar y analizar.

6. EN BUSCA DE EXPLICACIONES

I. LOS INTERROGANTES

El análisis desarrollado en los capítulos anteriores ha contemplado sobre todo la democratización en sus distintos aspectos más específicos y algunas explicaciones "intermedias", relativas a ciertas dimensiones político-institucionales. Por ejemplo, en el capítulo 5 se sostuvo que la consolidación se explica, ante todo, por los dos procesos de legitimación y anclaje, analizados de distinta manera en tres áreas geográficas. Inmediatamente, sin embargo, cabe preguntarse cómo se explica la legitimación, o cuáles son las condiciones del anclaje, incluso más allá de las observaciones propuestas en dicho capítulo. Después, afrontando el tema de la instauración, se han explicado la primera democratización y las transiciones e instauraciones siguientes. Ahora hay que preguntarse por las explicaciones de la "invención democrática", es decir cuándo se ha logrado instaurar una democracia liberal de masas por primera vez, capaz de superar desafíos y crisis; y cuáles son los aspectos cruciales de las transiciones e instauraciones, diferenciando por áreas, yendo más allá de lo que se ha indicado en el capítulo 4. En una palabra, para retomar una conocida enseñanza de Hume, debemos proceder en el curso causal, en las reconstrucciones de los sucesivos nexos para alcanzar una "pausa del pensamiento", lo que es posible cuando se han identificado determinados factores cruciales y de fondo.

Deteniéndonos sólo en las profundizaciones explicativas más importantes, los interrogantes que nos planteamos en este capítulo son por lo menos tres:

1) ¿Cómo explicar la primera instauración de democracias, que se estabilizan y superan momentos de crisis, es decir cómo explicar más a fondo la primera democratización?
2) ¿Cómo explicar la difusión de la democracia desde un reducido número de países de Europa Occidental y del área de colonización inglesa a las otras distintas áreas del mundo?

3) ¿Cuáles son en estos años las condiciones esenciales de la democracia, que permiten y sostienen la consolidación de una democracia que se vuelve estable?

II. ¿CÓMO EXPLICAR LA PRIMERA DEMOCRATIZACIÓN?

Contestar a esta pregunta supone colocarse en un marco temporal y espacial concreto que ve a la "invención" de la democracia liberal de masas colocarse en Europa Occidental entre los siglos XIX y XX. Utilizando una terminología distinta, numerosos autores se han enfrentado a este interrogante. Aquí, nos resulta útil seguir un recorrido que, dando por sentados los resultados de autores clásicos como Tocqueville y Weber, explica la primera democratización mediante la investigación de Barrington Moore, desarrollada y enriquecida después por Rueschemeyer, Huber Stephens y Stephens y por Luebbert, gracias también a algunas importantes contribuciones teóricas "intermedias" de Bendix, Tilly, Rokkan y Rustow.

Partiendo de la investigación del estudioso alemán Hintze (1962 y 1964), Barrington Moore (1966) identifica las condiciones de fondo que en países como Inglaterra, Francia o Estados Unidos llevan por primera vez a la instauración y consolidación de un régimen democrático. Moore ve un único cambio articulado en el cual se pasa de la instauración de las oligarquías competitivas a la primera instauración democrática sobre la base de un proceso continuo cuyos factores explicativos esenciales son los siguientes.

Primer factor: existencia de "un equilibrio tal que impida la afirmación de una monarquía demasiado fuerte o una aristocracia terrateniente demasiado independiente". Más exactamente, una experiencia de monarquía absoluta es un elemento favorable al resultado democrático en tanto en cuanto el poder del monarca pone un freno y es capaz de controlar el posible excesivo poder de la aristocracia terrateniente. Por otra parte, una experiencia persistente y fuerte de poder monárquico absoluto debilita a la larga las posibilidades y capacidades de acción autónoma de la nobleza y, en este sentido, supone una contribución negativa al resultado democrático. De aquí se desprende lo esencial que resulta el equilibrio.

Segundo factor: "giro hacia una forma apropiada de agricultura mercantil o por parte de la aristocracia terrateniente o por parte de la

clase campesina". Es decir, que la transformación económica primero en sentido mercantil y después en dirección a la industrialización, es esencial para las transformaciones políticas que examinamos. Con todo, Moore no considera a la industrialización como el requisito crucial de la transformación democrática.

Tercer factor: "debilitamiento de la aristocracia terrateniente". La existencia de una nobleza independiente con una base económica propia es un elemento esencial, pero es importante que esa nobleza se transforme adoptando actividades mercantiles e industriales. También es decisivo que la hegemonía política de la aristocracia terrateniente se "rompa o transforme"; así como el hecho de que los campesinos se integren en un mecanismo económico dirigido a la producción para el mercado.

Cuarto factor: "ausencia de una coalición aristocrático-burguesa en contra de los campesinos y los obreros". Más claramente: si el "matrimonio entre el centeno y el acero", o bien la coalición de la aristocracia terrateniente y los industriales, es la vía más segura hacia soluciones autoritarias, por el contrario, un antagonismo importante entre elementos mercantiles e industriales, por una parte, y aristocracia terrateniente, por la otra, favorece una competición por la conquista de un apoyo popular más amplio que al final integra también a la clase obrera en el régimen democrático. Para que se den los presupuestos para ese antagonismo y esta competición, resulta esencial la existencia de una burguesía urbana amplia y fuerte.

Quinto factor: "una ruptura revolucionaria con el pasado". Así que Moore interpreta "positivamente", considerándolas indispensables para la democratización, las "revoluciones" inglesa, americana y francesa. Indicando muy sintéticamente sólo sus aspectos centrales, la revolución inglesa sirvió para limitar el absolutismo de los reyes; la francesa y la americana sirvieron para quebrar, de distintas maneras, el poder de una aristocracia agraria que hubiera sido un obstáculo para la transformación democrática (Moore, 1966).

El análisis de Moore se puede precisar y articular posteriormente en algunos aspectos. Sobre todo, se revisa la afirmación según la cual la ruptura revolucionaria es un elemento indispensable para la posterior democratización. Precisamente, el reducir el análisis a los tres casos mencionados arriba (Inglaterra, Francia, Estados Unidos) confunde al autor acerca de este aspecto. Considerando las vías que han seguido las pequeñas y medianas democracias europeas se puede ver claramente que no siempre se ha producido esa ruptura revoluciona-

ria. Pero si este aspecto se reformula, teniendo en cuenta también el papel de la violencia en el cambio político, se pueden avanzar otras interesantes consideraciones. Se puede observar, por ejemplo, que efectivamente la Primera Guerra Mundial (1915-1918) y, en menor medida, la Segunda fueron por sí mismas un factor decisivo en el paso a la democracia de masas. Partiendo de las indicaciones de Rokkan (1970), podemos captar la clara conexión entre esos acontecimientos bélicos y la ampliación del sufragio, que sigue siendo uno de los aspectos centrales de la democratización.

Por otra parte, la pregunta más importante y concreta a plantear es: ¿por qué las clases sociales propietarias y privilegiadas, y sus expresiones políticas, en un cierto momento aceptan transformar los regímenes oligárquicos y liberales en democracias de masas, admitiendo en la arena política a las clases sociales inferiores y los partidos o los sindicatos que expresan su movilización? O bien, ¿por qué se sienten "constreñidas" a aceptar o incluso a promover esa transformación? La respuesta gira en torno a una mayor articulación y enriquecimiento del quinto factor sugerido por Moore, la ausencia de una coalición aristocrático-burguesa. Más exactamente, observando también la experiencia de las llamadas "pequeñas democracias" europeas:

1) si existe una unidad territorial y nacional (Rustow, 1970 y 1971);
2) si no hay amenazas inmediatas y claras, provenientes del exterior, que por sí mismas puedan impedir procesos evolutivos pacíficos;
3) si la estructura estatal no dispone de un aparato represivo fuerte (Tilly, 1975);
4) si existen ya consolidados y arraigados en la cultura política, los derechos y las libertades propias de la oligarquía competitiva;
5) si, al mismo tiempo, existen presiones para una ampliación de esos derechos por parte de las clases sociales inferiores organizadas, al menos de hecho, mediante los partidos, o a nivel sindical (véase Bendix, 1964 y cap. 5), y esas presiones tienen potenciales aspectos de amenaza y violencia, cuyo coste sería soportado por las élites civiles;
6) si las expresiones políticas de la aristocracia y la burguesía urbana, no necesariamente industrial, compiten por el apoyo de áreas cada vez mayores de la población;

entonces las élites políticas pueden aceptar la ampliación de la ciudadanía y el acceso de las clases inferiores al escenario nacional como solución de acomodo y compromiso que puede evitar problemas y peligros más graves. En ese sentido, resulta esencial que se forme alguna alianza por la democracia, como ponen de manifiesto Rueschemeyer, Huber Stephens y Stephens (1992, cap. 7), en la que se reencuentren del mismo lado la clase obrera y las clases medias, eventualmente con propietarios pequeños y medianos allí donde se den las condiciones.

Considérese, por una parte, el temor a una radicalización en la movilización de las clases inferiores: muchos casos de extensión del sufragio se producen, en efecto, inmediatamente después o algunos años después de la Primera Guerra Mundial, lo que obviamente tuvo un impacto enorme en todos los países occidentales. Por otra parte, la extensión del sufragio se veía por parte de distintos líderes conservadores europeos como un medio para integrar mejor a las clases sociales inferiores, obreras o no, cuando no se consideraba incluso como una manera de reforzar el poder parlamentario de los propios partidos conservadores. Se trata de un problema complejo de inclusión/exclusión, en el cual una estrategia consciente de inclusión y cooptación por parte de élites políticas, expresión de clases medias o incluso de la burguesía, ayuda a reducir la radicalización y viceversa (véase también Rueschemeyer, Huber Stephens y Stephens, 1992, en especial pp. 60 y 142).

Más aún, las oligarquías competitivas tienen una lógica política interna que por sí misma impulsa hacia el sufragio universal y la democracia de masas, sobre todo en presencia de transformaciones económicas. Rustow (1971: 10) recuerda el ejemplo sueco, en el que la primera ampliación verdadera del sufragio se produce por el efecto combinado del voto censitario y de una rápida transformación económica. Esa transformación se produce después de la aprobación del sufragio censitario y genera como consecuencia inesperada, pero al final aceptada por las élites políticas, la ampliación de la población a la que se permite votar al final del siglo XIX, ampliación de porcentajes semejante al producido por las leyes sobre la posterior expansión del sufragio de 1907-1909 y, después, de 1918-1921. En resumen, cuando las élites políticas, incluso conservadoras, expresión de clases medias urbanas o agrarias, inician la ampliación del sufragio, seguir con la ampliación y alcanzar una democracia de masas parece una opción obligada en tanto en cuanto evita la guerra civil.

Por lo tanto, el análisis de Moore establece las bases conceptuales y empíricas para entender la primera democratización. La crítica de ese análisis permite algunas profundizaciones, gracias en especial a la contribución de ciertos estudiosos. Después de Bendix (1964) y su análisis de la democracia como movilización y afirmación de las clases inferiores, después de Tilly (1975 y 1984) y su investigación sobre la formación del Estado nacional en Europa Occidental, después de Rustow y su insistencia en la unidad territorial y nacional, después de Rokkan (1970) y su análisis de la expansión del sufragio y de los otros distintos accesos a la democracia incluso en las democracias pequeñas (véase cap. 4), la explicación de la primera democratización puede reformularse integrando la lección de Moore con otras contribuciones teóricas.

En concreto, entonces, con la ayuda de Rueschemeyer, Huber Stephens y Stephens (1992)[1], se pueden reconstruir algunas de las primeras instauraciones en el mundo occidental. Estos autores incluyen también los factores internacionales en su análisis que, partiendo de Moore, tiene en cuenta las sucesivas contribuciones teóricas y empíricas mencionadas más arriba. Ante todo, se entiende cómo la democracia inglesa fue el resultado de las presiones de la clase obrera, organizada en distintos sindicatos y más tarde en el partido laborista, en combinación con una aristocracia terrateniente inserta en una agricultura comercializada y con una fuerte burguesía industrial, al inicio del siglo XX incluso más potente que la aristocracia, que acepta una democracia de masas en cuanto que no se perciben amenazas a sus propios intereses que vengan de ideologías socialistas radicales.

Posteriormente aparece con claridad cómo la democracia francesa estuvo marcada por la revolución y en particular por la destrucción del sistema feudal y el poder político de la aristocracia agraria, que se encamina hacia una agricultura mercantil (Moore, 1966), por la expulsión de esa aristocracia del ejército y la burocracia (Rueschemeyer, Huber Stephens y Stephens, 1992: 88), por la centralización del Estado, con el rol social que han conquistado las ciudades (Skocpol, 1979), por la expansión de la propiedad campesina tras la expropiación de los nobles y la venta en subasta de propiedades eclesiásticas. Así, al inicio de la Tercera República (1877), la política francesa se

[1] Para el análisis de los casos de primera democratización me refiero sobre todo a la contribución de Stephens (en Rueschemeyer, Huber Stephens y Stephens, 1992, cap. 4).

caracteriza por una alianza entre clases medias urbanas y burguesía industrial, una alianza sufrida básicamente por una clase obrera que salió derrotada de la experiencia utópica de la Comuna de París (1870). Tal política se define por lo tanto por un proyecto de república democrática que ha perdido sus amenazantes connotaciones socialistas y radicalizadas.

Otro caso importante de primera instauración democrática es el de Estados Unidos de América. En la reconstrucción de ese proceso es difícil realizar una separación clara entre oligarquía competitiva post-independencia y democracia de masas, como se logra en los otros casos. En efecto, el entramado político americano está influido desde su inicio por la tradición de gobierno representativo de la madre patria, incluso después de la independencia. Sin embargo, el proceso de democratización se diferencia espacialmente y debe verse a través de sus tres fases principales: hasta la Guerra Civil a la mitad del siglo XIX, cuando el Norte y la parte occidental del país se democratizan alcanzando casi completamente el sufragio universal masculino blanco, desde la Guerra Civil a la Segunda Guerra Mundial y desde los años cuarenta hasta el final de los años sesenta, cuando finalmente los negros del Sur conquistan la plena ciudadanía.

En las dos primeras fases existe una clase de grandes propietarios agrarios ligados a una agricultura basada en el trabajo y la coerción, pero existe también una fuerte alianza entre una amplia clase de agricultores que son propietarios pequeños y medianos, gracias a la amplia disponibilidad de tierra a bajo precio, y sectores de las clases altas, incluida la burguesía industrial, que están a favor de la extensión del sufragio a fin de mantener el poder del partido al que apoyan, primero el republicano y después el demócrata. Una solución autoritaria hubiera sido imposible en estas fases, gracias a la existencia de un Estado federal muy descentralizado y a la ausencia de amenazas potenciales provenientes de la clase obrera (compuesta de inmigrantes y dividida en su interior). Además, la exclusión de las clases medias urbanas y de los pequeños y medianos propietarios, ahora ya con una larga tradición de participación política democrática, hubiera sido imposible y, se podría añadir, no necesaria, por cuanto después de la Guerra Civil hubo un acuerdo entre Norte y Sur, acuerdo que satisfacía los intereses tanto de la burguesía y las clases urbanas y agrícolas del Norte como de los propietarios del Sur. Después de la Segunda Guerra Mundial se produce la manumisión de los negros del Sur y, en consecuencia, se hace posible una democratización más completa gracias a

una clase obrera mejor organizada y políticamente reconocida, de la que en el Norte forman parte a partir de los años treinta también los trabajadores negros. Un resultado al que concurren también la modernización de la agricultura, la industrialización del país, una cierta centralización estatal después del New Deal, la misma organización de los negros y la nueva posición internacional de Estados Unidos.

A estos casos de primera democratización de las tres grandes democracias occidentales se añade la democratización de los pequeños países de Europa del Norte, ausentes en el análisis de Moore. En Dinamarca, Noruega y Suecia, aunque con algunas diferencias, las presiones de la clase obrera, bien organizada sindicalmente y con fuertes partidos socialdemócratas, tuvieron éxito gracias a la formación de una alianza con los propietarios agrarios medios y pequeños y con la clase media urbana. En estos países no existe o es muy débil (Suecia) aquella clase social, que —como había ya puesto en evidencia Moore— se muestra más bien opuesta a soluciones democráticas, la aristocracia terrateniente. Es la misma aristocracia que en Francia e Inglaterra asume posiciones políticas más moderadas porque está inserta en el mercado, o en todo caso se halla muy debilitada. En los países de Europa del Norte un factor externo como la guerra acelera la democratización. Por lo tanto, también en Suecia después de 1918 los conservadores aceptaron el sufragio universal y el gobierno parlamentario a cambio del mantenimiento de la monarquía. En estos países, como en Bélgica y Holanda que tienen alianzas sociales similares y una debilidad o ausencia de grandes propietarios terratenientes en la base de sus respectivas democracias, se produce también una articulación autónoma de la sociedad civil que se seculariza o que ofrece un notable espacio a iglesias protestantes e ideologías igualitarias (Rueschemeyer, Huber Stephens y Stephens, 1992, cap. 4).

Un examen empírico más puntal de los principales casos de primera democratización demuestra, por lo tanto, la existencia de dos modelos distintos de democracia, en parte también temporalmente desfasados. Por una parte, están los regímenes democráticos que Luebbert (1991) define como *liberaldemocracias*; son los regímenes delineados en referencia a Inglaterra, Francia, pero también, con alguna variante, a Bélgica y Holanda, y que se caracterizan por la difusión de valores liberales en la sociedad, sindicatos poco eficaces, partidos obreros nada fuertes y escasas amenazas internas a la propia democracia. Por otra parte, siguiendo también al mismo autor, en países como Noruega, Suecia y Dinamarca están las *socialdemocracias*, caracteriza-

das por sindicatos bien organizados, partidos socialdemócratas fuertes, alianzas sociales entre propietarios pequeños y medianos y el mundo agrícola ya recordado antes, políticas económicas resultado de concertaciones entre las partes, una versión democrática del corporativismo que en los mismos años se presenta en clave autoritaria en otros países, como Italia y Portugal.

Aunque de este análisis se puedan extraer distintas indicaciones relevantes para explicar la instauración y la consolidación democráticas en general, su delimitación temporal y espacial no permite trasladarlo *sic et simpliciter* a otros países, periodos históricos y áreas geográficas. Siguen en pie, por lo tanto, dos interrogantes que podemos recordar de nuevo: ¿porqué se difunde este régimen en áreas distintas de la Europa Occidental? y ¿cuáles son las condiciones esenciales, válidas también para otras áreas, que favorecen la consolidación y la consiguiente persistencia de la democracia?

III. ¿CÓMO EXPLICAR LA DIFUSIÓN DE LA DEMOCRACIA?

Para responder de manera precisa y exhaustiva a ese interrogante, hay que pasar a preguntas más concretas: ¿cómo se estabilizó la democracia en los distintos países al final de la Segunda Guerra Mundial, especialmente en los años cincuenta? Y, después, ¿cómo se explican las distintas ampliaciones de la democracia a Europa del Sur, América Latina, Europa del Este y a otras áreas en el mundo?

Ante todo hay que recordar lo profundo que ha sido el cambio en el contexto internacional tras la Segunda Guerra Mundial: la alianza OTAN y, después, ya en los años cincuenta, la Comunidad Europea llevan, entre otras consecuencias, a formas de cooperación e integración que antes eran prácticamente desconocidas, construyendo una especie de red de protección para todas las democracias europeas.

En segundo lugar: las estructuras socioeconómicas de Europa Occidental también cambiaron profundamente en los años veinte y treinta, y después de la Segunda Guerra Mundial, bien como reacción a la guerra misma, o por razones de desarrollo capitalista. Basta mirar los indicadores tradicionales de alfabetización, urbanización, formas y características de la industrialización, renta per cápita y PIB, crecimiento de los medios de comunicación y el papel que juegan.

En tercer lugar, centrándonos en aspectos más importantes políticamente, pero vinculados a los anteriores, cabe recordar la gran expansión del papel del Estado en sus relaciones con la sociedad: crecimiento del empleo público, cantidad absoluta y relativa (respecto al PIB) de los recursos obtenidos y gastados, programas de seguridad social y desarrollo del sistema de educación pública. En síntesis, después de la Segunda Guerra Mundial la democracia se muestra capaz de innovación y adaptación institucional frente a la pobreza y las destrucciones que la acompañaron. Entran a formar parte estable del diseño institucional de las democracias de Europa Occidental, comenzando por Inglaterra, un conjunto de instituciones, que de alguna manera ya existían en ciertas tradiciones europeas y que se desarrollaron inmediatamente después de la gran crisis de finales de los años veinte, pero que ahora se convierten en muy importantes para la legitimación democrática. Se trata de la creación del *Welfare State* o Estado de Bienestar, con el consiguiente desarrollo y afirmación de los derechos sociales.

En cuarto lugar, los partidos se transforman en lo referente a los modos y bases de reclutamiento, organización y uso de la ideología. En algunos países, como Alemania, Austria e Italia continúa vivo el recuerdo de las experiencias de movilización de masas del período de entreguerras. Los nuevos partidos de los años cuarenta son deudores tanto de la organización como del mensaje social interclasista de los anteriores movimientos-partidos de movilización de masas. Con la opción que toma la Iglesia católica por la democracia, después de la Segunda Guerra Mundial y más aún tras el Concilio Vaticano II en los primeros años sesenta, los nuevos partidos democristianos se ubican en el centro de la consolidación democrática precisamente en los países europeos con experiencias anteriores no democráticas, y se caracterizan como anclas de consolidación que proponen un mensaje interclasista y una organización articulada y sostenida por otras organizaciones "subsidiarias".

En quinto lugar, el crecimiento económico y a la vez el incremento de la presencia pública en los distintos sectores económicos hacen que los partidos, que con sus representantes ocupan las posiciones de gobierno y subgobierno, sean referentes esenciales tanto para los microintereses individuales que se manifiestan en la difusión de distintas formas de clientelismo como para los intereses industriales sometidos a la regulación política y, por tanto, partidista.

En sexto lugar, se han producido grandes cambios en la misma organización obrera o, más en general, en los sindicatos, incluidos los de

la clase media. El crecimiento económico y los procesos de industrialización que le acompañan otorgan un papel central precisamente a las organizaciones sindicales, que son reconocidas como interlocutores privilegiados e indispensables en la negociación colectiva. Además, como ya se observó en el apartado anterior, es igualmente relevante la emergencia de nuevas formas de neocorporativismo en diversos países europeos, desde Austria y Alemania a los países de Europa del Norte, en los que los acuerdos entre sindicatos, asociaciones empresariales y gobierno ligan a la sociedad civil en una densa red de instituciones, a veces también informales, pero no por ello menos fuertes e importantes.

Por último, los mismos fracasos democráticos de los años veinte y treinta supusieron una experiencia y una lección importante en un doble sentido. La democracia conquista una mayor legitimidad a causa del recuerdo fuerte y pesado de los resultados catastróficos de otros regímenes no democráticos, regímenes en los que millones de personas de una manera u otra habían mostrado creer, antes de que sus políticas exteriores, que desembocaron en la Segunda Guerra Mundial, llevaran al desastre, con todos los inolvidables sufrimientos que provocaron, como los inflingidos a los judíos.

Los fracasos democráticos enseñan también cómo deberían haberse adoptado ciertas soluciones institucionales que hubieran favorecido la estabilización de los gobiernos y el papel integrador de los parlamentos. Aunque esta lección es mucho menos clara que la anterior, y en realidad sólo la perciben las élites políticas y los estudiosos de las instituciones, conserva con todo su importancia y tiene una traducción institucional importante en países como Alemania y Austria.

Por lo tanto, el régimen democrático arranca y se consolida en el área geográfica a que nos referimos con las características enunciadas, incluidas las institucionales, y se difunde después a otras zonas a causa del agotamiento de los regímenes autoritarios de larga duración (España y Portugal), o que nunca se legitimaron (Grecia), del fracaso económico de los regímenes autoritarios (especialmente en Europa del Este) frente al crecimiento económico y el bienestar de las áreas vecinas con regímenes democráticos, de los cambios en el escenario internacional, caracterizado por el desmembramiento de la ex Unión Soviética y los cambios en la política exterior estadounidense, cada vez más atenta a los derechos y las libertades, especialmente hacia los países latinoamericanos [2].

[2] Desde una perspectiva distinta examino este punto también en el capítulo 4; pero véase igualmente Huntington (1991).

Sin embargo, las razones que hemos expuesto hasta ahora no bastan para justificar el éxito y la difusión de los regímenes democráticos en otras áreas no europeas y no latinoamericanas. Razones más de fondo vienen a sumarse a la experiencia del fracaso de regímenes no democráticos que han vivido los pueblos de los distintos países, un fracaso económico y político hecho de privaciones, sufrimientos y violencia[3].

¿Cuáles son, entonces, las razones que han decretado el éxito de la democracia respecto a todos los otros regímenes inventados en el último siglo? Éstas se pueden resumir en la combinación de:

1) Un sistema institucional, el democrático, que durante décadas ha demostrado tener, mediante reglas de autotransformación entre límites bien definidos, la mayor capacidad de adaptación a las nuevas situaciones —primero con un amplio sector público y, después, con una fuerte reducción del mismo como muestran las privatizaciones en los países occidentales de los años ochenta y noventa— y la capacidad de reinventarse con la creación de nuevos derechos, los sociales además de los políticos y civiles y la emergencia del neocorporativismo, pero también en sentido contrario con una limitación parcial de esos mismos derechos que apenas superan el umbral mínimo.
2) Una coincidencia espacial, no casual pero no perfectamente clara desde el punto de vista causal, entre democracia y crecimiento económico que lleva a sostener que precisamente un sistema democrático consolidado garantiza mejor oportunidad de crecimiento económico[4], mientras que un régimen autoritario no logra estabilizarse en un país económica y socialmente desarrollado: no es posible, en efecto, excluir durante mucho tiempo tanto económica como políticamente a una clase obrera o a clases medias relativamente desarrolladas (véase también Rueschemeyer, Huber Stephens y Stephens, 1992: 152).

Además, si consideramos los medios radiotelevisivos o, más en general, los diversos instrumentos de comunicación se ve cómo acrecientan el impacto de estos mismos factores en élites y poblaciones que la pobreza y la insatisfacción han predispuesto a recibir e imitar

[3] Recuerdo sobre este tema las observaciones del último apartado del capítulo 2.
[4] Pero sobre este tema, véase el siguiente apartado.

modelos políticos de éxito en otros países, y se pueden entender mejor los aspectos y límites de esa difusión de la democracia. En este sentido, el efecto de difusión e imitación funciona y es eficaz, pero igual de rápida puede ser la crisis si no se dan ciertas condiciones culturales, económicas y sociales.

Para completar la respuesta a la pregunta planteada en el título de este apartado, hay que referirse tanto a los incentivos para la difusión democrática que han surgido en la última década como a los obstáculos que frenan esa difusión.

Sobre los primeros, existe ya desde hace años un conjunto de actividades de promoción de la democracia, implementadas por actores extranjeros, públicos y privados, que se dirigen a individuos, grupos, partidos, instituciones y actores institucionales. Estas actividades se concretan en auténticas intervenciones militares, dirigidas en general por Estados Unidos, en asistencia electoral y promoción de asociaciones internas en el país, en financiación a fuerzas políticas internas, en recurso a la propaganda mediante la radio, en adiestramiento de personal, etc.[5]. Obviamente, la eficacia real de tales incentivos está por demostrar y la eventual transición, instauración y consolidación o mantenimiento están ligados a otros factores y condiciones, que se considerarán en el próximo apartado.

Los obstáculos a la transición democrática, cuando existen, son esencialmente de naturaleza cultural. Sobre este punto, relativamente obvio, hay ya un amplio acuerdo entre los estudiosos. Más en concreto, en un contexto en el que subsiste la posibilidad de difusión o "contagio" desde el exterior (Whitehead, 1996 y Linz y Stepan, 1996) el primero de los obstáculos es el cierre del país a los flujos de comunicación. Esa cerrazón puede tener una explicación económica o incluso ideológica. En la primera hipótesis, se debe a la extrema pobreza del país, como efectivamente ocurre en ciertos pequeños países africanos. En la segunda hipótesis, es debida a la segregación comunicativa en la que países como Corea del Norte, el Tibet[6] y la misma China han permanecido durante años.

Otro obstáculo a la difusión de la democracia proviene de la dominación en ciertas culturas religiosas, como la confuciana y la islámi-

[5] Ahora se están desarrollando auténticas actividades de *lobby* y financiación para la promoción democrática, que parten de la ONU, de los EE UU y de otras grandes democracias occidentales. Para una conceptualización y un análisis del fenómeno, cfr. Schmitter y Brouwer (2000: 187-226).

[6] Formalmente el Tibet es un territorio bajo protección china.

ca, de concepciones y prácticas políticas que unen, más que separan, la política y la religión. Por lo tanto, en ausencia de cualquier forma de secularización o simple impulso a separar los dos ámbitos, estas religiones son la base de legitimación de un poder autoritario o totalitario, que puede permanecer inmóvil durante años e impermeable a la protección del individuo de abusos y violencias, lo que es el corazón de la democracia liberal[7].

Entre las religiones confuciana y musulmana existen claras diferencias. Por una parte, países de religión confuciana son China y Vietnam, pero también Japón, donde convive con las religiones taoísta y budista, Filipinas, Corea del Sur, Singapur y Taiwán. Si los dos primeros países (China y Vietnam) no son democráticos, otros dos (Japón y Filipinas) lo son desde hace tiempo, aunque inicialmente sólo por la intervención externa estadounidense, y un tercer grupo (Corea del Sur, Singapur y Taiwán) presenta procesos de democratización avanzada. Por lo tanto, en una religión compleja como la confuciana ha surgido de alguna manera un espacio para la secularización. Por otra parte, son 47 los países donde la totalidad o la mayoría de la población es de religión musulmana. Sólo uno de ellos, en los márgenes del mundo musulmán, Malí, entra en los límites de una democracia liberal. De los otros, 28 son regímenes autoritarios estables, 16 de los cuales están en países pertenecientes al mundo árabe musulmán; 18, distribuidos entre África (10) y Asia (7), más Albania, están en una situación híbrida, pero siguen siendo no democráticos[8]. Como es comprensible, toda religión tiene aspectos complejos y presenta diferencias según la sociedad que la adopta. En los próximos años podría surgir un proceso de secularización hasta en el grupo más numeroso de países, aunque en estos años el mundo árabe-musulmán presenta una compacta estabilidad que difícilmente hace pensar en alguna forma de liberalización, más allá de las ya existentes, con limitaciones, por ejemplo en Jordania y Kuwait. Por otra parte, de nuevo la pobreza, el retraso o las extremas desigualdades económicas en los países con economías monopolizadas por el petróleo coinciden con culturas no secularizadas, replanteando el problema de la dirección de causalidad entre los dos factores (véase el próximo apartado).

---

[7] Una discusión sobre este tema la han desarrollado tanto Huntington (1991: 294 y ss.) como Sartori (1995: 101-111) y a ellos reenvío. Sobre los factores económicos, véase el apartado siguiente.

[8] Los elementos empíricos para este tema están sacados del *2001 Freedom House Survey* (Karatnycky, Motyl y Graybow, 2002).

Los datos empíricos sobre la expansión de la democracia en el mundo muestran un posterior obstáculo de naturaleza cultural, las diferencias étnicas. En efecto, de las 86 democracias existentes en el 2001, 64 son monoétnicas y, en general, la probabilidad de que un país con un solo grupo étnico dominante sea una democracia es tres veces superior que en un país multiétnico (Karatnycky, Motyl y Graybow, 2001: 110). Como se ve en África, la explicación principal de ello está en el hecho de que los partidos y los movimientos políticos se estructuran en torno a divisiones que segmentan a la sociedad, impidiendo la comunicación, la discusión y creando "extraños" con los que es imposible convivir. También en Europa se produjo en el pasado una situación similar que se superó con acuerdos entre élites y con la "invención" de las democracias consociativas (véase el próximo apartado), pero aún antes con la expulsión de la violencia del terreno político. En este sentido, ese obstáculo, bien visible en el panorama contemporáneo de los casos de regímenes autoritarios, solo puede superarse si se produce el "salto" cultural que lleva a dicha expulsión. Un salto que es posible sólo después de un proceso de aprendizaje que puede ser largo y sin duda penoso. También aquí, al encontrar junto a la multietnicidad el atraso económico, nos impulsa a replantear el problema del nexo causal entre los dos fenómenos y su relación con la democracia.

IV. ¿CUÁLES SON LAS CONDICIONES ESENCIALES DE LA DEMOCRACIA CONTEMPORÁNEA?

La difusión de la democracia no siempre significa consolidación y persistencia de la misma. Resulta por lo tanto oportuno reformular nuestra pregunta de este modo: ¿es posible identificar algunas *condiciones* no políticas relevantes para las democracias que se han consolidado en las décadas pasadas y para las de más reciente formación? Precisamente en estas décadas la difusión de la democracia, aunque sea sólo por imitación, ha hecho relativamente superfluo el análisis de las transiciones e instauraciones democráticas concretas y mucho más relevante esta última pregunta, que ha dado origen a un amplio y vivo debate. Pese a las carencias y los límites de conocimiento que aún existen sobre el tema, algún punto claro se puede establecer, de orden tanto metodológico como sustantivo.

En el terreno del método, un análisis "por condiciones" significa aclarar las condiciones más probables que son capaces de asegurar la legitimación y el anclaje. Esas condiciones pueden cambiar según los periodos históricos, las áreas geográficas, es decir el contexto internacional, y según los distintos países concretos. Una investigación empírica sobre los grandes números puede, por lo tanto, ofrecer una primera visión general de esas condiciones, pero después un análisis posterior más concreto [9] deberá suministrar otras e importantes explicaciones para entender los elementos de fondo de los procesos anteriormente señalados [10].

Respecto a los que sostienen que en realidad no es posible identificar esas condiciones, porque cambian de un país a otro, de un período histórico a otro en relación con diversos factores, la respuesta más apropiada es una estrategia de investigación abierta y llevada a cabo por aproximaciones sucesivas. Aquí se consideran las condiciones generales y más importantes relativas a los aspectos económicos, la dimensión cultural, la dimensión social y los equilibrios institucionales. Además, la pregunta aquí relevante tiene que ver precisamente con las "condiciones", *no* con las "precondiciones" [11]. Esto significa en esencia que los factores en cuestión en realidad pueden producirse después de la instauración democrática, a veces gracias precisamente a ésta, como se verá más adelante. Por otra parte, no entra entre los objetivos de este trabajo una reseña de la amplia y rica literatura que analiza esta compleja materia; aquí sólo se examinarán las condiciones más significativas e importantes, sobre todo en relación con las áreas a las que se ha prestado más atención en los capítulos anteriores.

En el plano sustantivo, el primer grupo de condiciones viene dado por los factores económicos. En concreto, la cuestión es si existe hoy y cómo se plantea una correlación entre algunos aspectos económicos y la democracia. En otros términos, ¿tienen razón Lipset (1959) y otros cuando sostienen que "la democracia está ligada al desarrollo económico"? O bien, ¿se puede sostener correctamente que: "Cuanto más rica es una nación, más aumentan las probabilidades de que apoye un régimen democrático" (Lipset, 1959)? O también que: ¿"Todos

[9] Es lo que hacen Rueschemeyer, Huber Stephens y Stephens (1992) en los capítulos 4, 5 y 6, en los que amplían su análisis de las bases de la democratización a numerosos países extraeuropeos.

[10] La legitimación y el anclaje.

[11] Aquí hago mía una observación similar de Diamond (1992: 127) sobre los requisitos y prerrequisitos de la democracia.

los distintos aspectos del desarrollo económico —la industrialización, la urbanización, la riqueza y la educación— están tan estrechamente conectados entre sí como para formar un gran factor único que tiene su correlato político en la democracia" (*ibid*.: 56-57)? Tanto los primeros análisis que siguieron al de Lipset (por ejemplo, Neubauer, 1967) como distintas investigaciones posteriores han demostrado esta asociación, que se considera precisamente junto a otros aspectos sociales, culturales e institucionales.

Al final de un largo y detallado *excursus*, Diamond (1992: 108-109) sintetiza los resultados de la investigación sobre este tema en algunos puntos:

1) Hay una fuerte correlación positiva entre democracia y desarrollo socioeconómico, medido por la renta per cápita, y por un índice de bienestar físico construido considerando los porcentajes de alfabetización adulta, las tasas de mortalidad infantil y las expectativas de vida: cuanto más alto es el desarrollo mayor es la probabilidad de que se dé un gobierno democrático estable.
2) La relación no es unilineal, sino que más bien se asemeja a una curva en N (véase Lipset, Seong y Torres, 1993): hay un crecimiento de las probabilidades democráticas partiendo de un nivel bajo de desarrollo, una inversión de tendencia y disminución de probabilidades con niveles intermedios, y una nueva inversión y probabilidad bastante alta de democracia con niveles altos de desarrollo.
3) Esta correlación varía en el tiempo, lo que quiere decir que no es estable.

Otros autores han llegado a conclusiones similares. Por ejemplo, Vanhanen (1997) ha elaborado un índice de distribución de los recursos, compuesto por porcentajes de población urbana, porcentajes de población no empleada en la agricultura, número de estudiantes universitarios o equivalentes por 100.000 habitantes, porcentajes de alfabetización de la población adulta, porcentajes de familias campesinas respecto al total de las propiedades, grado de difusión de recursos económicos no agrícolas, es decir formado por indicadores de modernización socioeconómica. Después ha aplicado el índice a diversos casos entre 1850 y 1993 y sistemáticamente a 172 casos en el período 1991-1993, encontrando una fuerte relación entre democracia y su índice.

Tampoco son muy distintas las conclusiones de Przeworski y sus colegas (1996: 39-55). Su interés se debe a que permiten desarrollar un análisis que muestra una dirección causal opuesta a la de Diamond y Vanhanen. Así, Przeworski y sus colegas ponen en evidencia cómo, después de haberse instaurado una democracia, a veces por motivos incluso casuales, como por ejemplo la decisión de un líder o de un grupo de líderes democráticos, puede lograr consolidarse emprendiendo un proceso de desarrollo económico. Partiendo de un análisis de 135 países entre 1950 y 1990, ese desarrollo se precisa mejor haciendo referencia a: 1) el crecimiento de la renta per cápita y aquí se retoman observaciones similares a las de Lipset; 2) un buen resultado económico, medido esencialmente por una baja inflación; 3) una reducción de las desigualdades de ingresos; pero también: 4) la existencia de un clima internacional favorable; y 5) una opción institucional de tipo parlamentario, porque las soluciones presidencialistas pueden llevar con mucha mayor probabilidad a puntos muertos en el terreno de las decisiones con consecuencias sobre las "performances" políticas y sobre todo económicas del país [12]. Las mismas conclusiones de Przeworski ya se habían corroborado por otras investigaciones anteriores (por ejemplo, Hadenius, 1992) que explícitamente sostenían cómo un régimen democrático, con sus características favorables al mercado y la propiedad privada, puede inducir crecimiento económico, más que lo contrario. Con todo, estas relevantes conclusiones dejan abiertas diversas interrogantes igual de importantes. Sobre todo, ¿más allá de las relaciones establecidas existen otras relaciones significativas incluso con otros factores de orden cultural y social? Y en caso positivo, ¿con qué factores? Admitida, después, la posibilidad de encontrar esas correlaciones nuevas, hay que preguntarse, ¿cuáles son los diversos nexos posteriores que llevan a la consolidación democrática o a la estabilidad?

Respecto a las dimensiones culturales, ya en la inmediata segunda posguerra y en los años cincuenta, diversos estudiosos trataron de aislar el conjunto de los valores que hacen de la cultura política de un cierto país el terreno más adecuado para las instituciones democráticas. Siguiendo la senda de los estudios weberianos sobre los orígenes culturales y religiosos del capitalismo occidental, algunos autores han creído encontrar el denominador común en los valores que se afirmaron con la religión judeocristiana. Otros, recordando la

[12] El análisis de estos autores se encuentra en Przeworski *et al.* (2000).

lección de Montesquieu, han subrayado la importancia de la existencia de actitudes y valores más concretos, como la creencia en la libertad, la disponibilidad a participar, la apertura a la negociación, el compromiso y la tolerancia, y el respeto a las leyes (Griffith, Plamenatz y Pennock, 1956). Otros incluso han puesto de relieve la necesidad de analizar también los valores y las creencias de quien hace directamente política, no sólo de los ciudadanos o los electores (Dahl, 1961; Putnam, 1973; Budge, 1970). Dahl, en particular, enumera algunos valores y actitudes que, si están presentes en los estratos políticamente más activos, favorecen una democracia. Dentro de ciertos límites y salvando algunas calificaciones, esos valores son: la creencia en la autoridad y la disponibilidad a obedecer; la creencia en la capacidad del régimen para resolver los problemas con los que se encuentra (efectividad); la confianza recíproca entre los actores de un sistema político; la disponibilidad a cooperar, sin excluir la posibilidad de competir; la disponibilidad al acuerdo y el compromiso (Dahl, 1970).

Pero el intento empíricamente más articulado y fundado de identificar los valores que plantean las mejores bases culturales para un régimen democrático —más exactamente, para una democracia estable— es el de Almond y Verba (1963). Para estos autores, la cultura que mejor sostiene a una democracia es la llamada *cultura cívica*. A partir de una investigación pionera realizada en Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania, México e Italia en la segunda mitad de los años cincuenta, Almond y Verba llegan a la conclusión de que esa cultura se caracteriza por la participación, por una actividad política vivaz (pero que no pone en peligro o en duda a la autoridad política), por un compromiso civil moderado, por la ausencia de disensos profundos, por la confianza en el propio ambiente social, por el respeto a la autoridad, pero también por un sentido de independencia, y por actitudes favorables hacia las estructuras políticas.

En los años siguientes a la investigación de Almond y Verba, el sector de estudios relativos a la cultura política, basados en técnicas de sondeo y análisis de datos, se ha desarrollado enormemente. Aunque muchos estudiosos están dispuestos a reconocer la importancia de determinados valores para los fines de la existencia y el mantenimiento de un régimen democrático, ha permanecido inalterada la controversia sobre cuál sea exactamente el conjunto de valores y actitudes efectivamente relevantes. Por ejemplo, Smith (1978), Huntington (1984), Weiner (1987), retomados por Lipset, Seong y Torres (1993: 168) y nuevamente por Lipset (1994: 3-5), muestran cómo las antiguas

colonias inglesas en África, Asia, Oceanía y los países caribeños han desarrollado una cultura política más favorable a la estabilidad democrática que las colonias francesas en la misma área. Parece así que exista una mayor probabilidad de estabilizar la democracia en países con tradiciones religiosas protestantes que con tradiciones católicas (Lipset, 1959); sólo muy recientemente países católicos que ya han recibido los cambios doctrinales de los años sesenta han desarrollado una cultura política más favorable a la democracia (Huntington, 1991: 72 y ss.) [13].

Ciertos estudiosos están convencidos de la primacía de las variables económicas (por ejemplo, de nuevo, Lipset, Seong y Torres, 1993: 167), y sostienen que "el estado de la economía ejerce una influencia sustancial e independiente en la formación de los valores y actitudes de los ciudadanos". En síntesis, se pueden descubrir relaciones entre aspectos culturales y democracia, más fuertes aún que las relaciones entre democracia y desarrollo económico, medido por la renta per cápita, pero detrás de esos factores de orden cultural siguen estando las variables económicas, y no sólo variables debidas a las tradiciones del país en cuestión. Se puede enriquecer el análisis, pero el sentido sigue siendo el mismo: "la pobreza alimenta más pobreza y dictaduras" (Przeworski *et al.,* 1996: 49).

Por otra parte, distintas investigaciones han demostrado cómo una cultura política, caracterizada por aspectos objetivamente desfavorables a la democracia, se puede superar y anular por otros factores —en parte también de tipo cultural— hasta alcanzar el resultado exactamente opuesto, una democracia estable. El ejemplo más claro de esta línea de investigación viene de los estudios de Lijphart sobre las *democracias consociativas* (Rabushka y Shepsle, 1972; Lijphart, 1975 y 1977; McRae, 1974). Tales democracias se caracterizan por tener sociedades segmentadas, que presentan profundas divisiones religiosas, étnicas, lingüísticas, ideológicas en torno a las que se estructuran las distintas organizaciones políticas y sociales, como los partidos, los grupos de interés y los medios de comunicación. Los segmentos socioculturales autónomos y cohesionados que caracterizan a esas sociedades en países como Bélgica, Austria, Luxemburgo, Holanda o Suiza, se recomponen a nivel político por élites democráticas, perte-

[13] Una cuidadosa reconstrucción del posible papel de la cultura política a nivel de élite y de masas se encuentra en la introducción y en las conclusiones de Diamond (1993).

necientes a cada uno de los segmentos, empeñadas en mantener la unidad del país, abiertas a la cooperación, al acuerdo, y que tienen el apoyo y la lealtad de sus seguidores —o bien en la acepción de Lijphart— de las subélites de los activistas en un contexto de apoliticismo y escasa participación a nivel de masas. En el plano institucional las democracias consociativas se caracterizan por gobiernos de amplias coaliciones, por la existencia de mecanismos de veto dirigidos a garantizar mejor a las minorías en la toma de decisiones, por la aplicación del principio de proporcionalidad en todas las sedes importantes (desde la electoral a la de nombramientos en la administración y la distribución de los recursos públicos) y por una gran autonomía en la gestión de los distintos segmentos de la sociedad.

El análisis de Lijphart y de los otros autores que se han ocupado de este fenómeno demuestra la menor importancia de la cultura política a nivel de masas y, por el contrario, la importancia de las actitudes de las élites y de las relaciones con el estrato intermedio de las subélites. Tales actitudes son sólo en parte de tipo cultural, como podrían ser indirectamente, por ejemplo, las posiciones de deferencia leal que vinculan a los activistas de nivel intermedio con la élite. Lijphart lo explica identificando elementos geopolíticos (pequeñas dimensiones del país), político-estructurales (existencia de un cierto equilibrio de poder entre los segmentos sociales en sus correspondientes expresiones políticas), político-sociales (más segmentos organizados en estructuras, partidos y otras asociaciones autónomas propias y distintas para cada segmento y divisiones que no se refuerzan entre sí, sino que se entrecruzan) e históricos (tradiciones de acuerdo entre las élites).

Llegados a este punto conviene introducir otra observación. A propósito de las sociedades segmentadas se ha hablado de *pluralismo cultural* o subcultural, un fenómeno que prefigura condiciones particularmente desfavorables para un régimen democrático. Por otra parte, sin embargo, numerosos autores han señalado precisamente en el *pluralismo social* una de las condiciones sociales que hace más probable la instauración y la estabilización de una democracia. Para evitar confusiones peligrosas, conviene precisar que se trata de dos expresiones distintas, que se refieren a realidades sociales también diferentes. Más claro, no puede haber pluralismo cultural sin pluralismo social. Pero puede darse lo contrario, o sea pluralismo social sin pluralismo cultural. Ya se ha definido el pluralismo cultural. Por pluralismo social no se entiende necesariamente una sociedad plural, o sea culturalmente dividida; esta expresión puede connotar un "orden social plu-

ralista" en el ámbito de una cultura social y políticamente bastante homogénea. En otras palabras, el pluralismo social implica la existencia de una amplia articulación y diferenciación de la sociedad en diversos grupos sociales en los que se distribuyen ampliamente los recursos económicos. Este tipo de pluralismo es el que se considera como el terreno más favorable para sistemas políticos democráticos. Se asume, en efecto, una relación —para nada evidente, ni directa, cuya dirección causal va al menos en los dos sentidos— entre *pluralismo social* y *pluralismo político*, o sea pluralismo en las expresiones políticas intermedias (partidos, sindicatos y otros grupos de presión, independientes entre sí, autónomos con respecto a las instituciones del régimen democrático, que constituyen asociaciones pluralmente voluntarias).

Junto con el pluralismo social, hace muchos años Haug (1967: 299) ya había mostrado la existencia de resultados políticos distintos, refiriéndose en particular a Argentina, Polonia, Túnez y Austria, Dinamarca, Noruega y Suecia. Se entiende entonces mejor cómo algunos autores insisten en subrayar la importancia del liderazgo. Desde este punto de vista, la democracia es también la opción que una élite política puede hacer y esforzarse en mantener, superando —o prescindiendo de— ciertas condiciones de pluralismo social o ciertas condiciones económicas. Pero se entiende también por qué precisamente las condiciones económicas más o menos ventajosas pueden desempeñar un papel importante dentro del contexto de muchas dimensiones que está en la base de la democracia en los distintos países.

Además del pluralismo social, Dahl (1989: 264) enumera otros factores que están en la base del desarrollo de las democracias en el mundo[14]:

— dispersión y neutralización de los medios violentos de coerción;
— relativa homogeneidad cultural; en caso de heterogeneidad, ausencia de segmentación en fuertes subculturas; en caso de segmentación, los líderes consiguen favorecer soluciones consociativas para resolver conflictos subculturales;

[14] Debe recordarse aquí (véase cap. 4, apartado I) que Dahl llama a las democracias reales "poliarquías" para eliminar toda referencia de valor, incluso implícita, al término. Aquí se ha hecho una opción distinta en cuanto que es el término "democracia" y no el otro, el que está presente continuamente en el vocabulario común y, por lo tanto, es precisamente este término y el fenómeno empírico complejo a que se refiere el que hay que definir y precisar en sus distintos aspectos, también en el plano explicativo.

— difusión de un conjunto de creencias que sostienen a la democracia sobre todo entre los activistas políticos;
— ausencia de intervenciones extranjeras externas no favorables a soluciones democráticas.

Detrás de estos factores, la existencia de una amplia alfabetización, instrucción e instrumentos de comunicación, como también la ausencia de desigualdades económicas extremas, son aspectos esenciales del pluralismo que está en la base de una democracia.

Un alto nivel de alfabetización, y en general de instrucción, la difusión y el desarrollo de los medios de comunicación pueden facilitar ciertamente la instauración y el mantenimiento de una democracia. En cuanto a la ausencia de desigualdades económicas extremas, ésta presupone que la concentración de riqueza, renta, estatus social, conocimientos, recursos coercitivos suponen también la concentración de recursos políticos, y van contra el pluralismo social citado antes. Las extremas desigualdades, además, pueden llevar también a posiciones de desafección y protesta de los grupos sociales más desfavorecidos, que también son negativas para un régimen democrático.

Todas estas condiciones, sin embargo, no dicen que *debe* haber una economía industrializada, aunque se ha visto que tal situación económica *puede* estar en la base de las condiciones que acabamos de enumerar. De la misma manera cabe añadir que las sociedades industrializadas pueden reducir las desigualdades. Depende del punto de partida: en sociedades que previamente han sido más igualitarias, el fenómeno de la industrialización puede llevar al resultado contrario, y viceversa, en sociedades de mayores desigualdades económicas, la industrialización puede llevar a reducir esas desigualdades (Dahl, 1970).

Una visión de conjunto del problema, que tenga en cuenta factores de diverso origen, dentro de una consciente perspectiva histórica, llevará a concluir que la instrucción, la comunicación, el pluralismo social y la ausencia de desigualdades extremas son requisitos de un posible sistema democrático. Tales fenómenos no están necesariamente ligados al desarrollo económico: en el pasado se dieron también en sociedades preindustriales. Pero en aquellos tiempos no existía el otro componente de la relación, la democracia liberal de masas, sino que como mucho había una oligarquía competitiva en transición hacia la democracia liberal. Por el contrario, en el mundo moderno, en el que se ha expandido cada vez más una economía industrial, el análisis de la relación entre los concretos aspectos económicos, sociales e institu-

cionales, internos e internacionales, que surgen de las investigaciones de Moore, Rueschemeyer, Huber Stephens, Stephens, Luebbert, como también de Lipset, Diamond, Przeworski, Vanhanen y Huntington y que han sido discutidos anteriormente, sigue siendo el análisis más convincente.

El siguiente paso indispensable consiste en clarificar cómo los factores que esos autores han puesto en evidencia se vinculan a una democracia estable. Cuáles son los distintos nexos a través de los que la democracia deriva de esos factores. Distintos estudiosos se han esforzado en ese intento. Huntington (1991: 69) propone cuatro pasos sobre el tema:

1) una democracia estable se explica por el grado de legitimación de que goza;
2) la legitimación se explica por un conjunto de actitudes propias de una cultura cívica en la que exista confianza interpersonal, satisfacción por la vida, sentido de la competencia;
3) ese conjunto es el resultado de un mayor nivel de desarrollo económico (con la renta per cápita como medida principal), de una sociedad con alto nivel de educación, una amplia clase media; y, finalmente,
4) el nivel de educación y la amplia clase media dependen del nivel de desarrollo económico, que, así, vuelve a ser el factor explicativo de fondo, como lo era para Lipset, Przeworski, para Bollen y Jackman (1985) y para otros autores más que hemos citado antes.

Dado que en este punto los límites y los problemas de una explicación unicausal deberían ser evidentes, podemos dar un nuevo paso adelante. Sobre la base de lo que se ha dicho en el capítulo anterior acerca de la consolidación, la legitimación y el anclaje, dos son los procesos que hay que considerar para reconstruir el recorrido causal.

La *legitimación* se logra a partir de las actitudes que señala Huntington, pero antes aún por la reacción positiva a las políticas decididas y realizadas por el régimen, y además por una aceptación de las instituciones democráticas existentes, basada primordialmente en un juicio negativo hacia el régimen anterior. En las áreas sobre las que más hemos centrado nuestra atención en los capítulos anteriores, esas políticas comprenden, sobre todo, las distintas políticas sociales en apoyo a la discapacidad, la vejez, el trabajo, la salud, por un nivel

digno de vida. Por lo tanto, la reflexión sobre la experiencia del pasado, el conocimiento de la experiencia del pasado (véase también Morlino, 1998 y Pridham, 2000), junto a la satisfacción hacia el presente, son los elementos que permiten establecer la primera y más importante conexión. Por su parte, a la formación de estas actitudes y eventualmente comportamientos a nivel tanto de masas como de élites concurren, según los casos y según los momentos, los distintos factores que aparecieron en las investigaciones discutidas anteriormente, desde Diamond hasta Dahl. A este respecto, pretender establecer conexiones entre las mismas variables con la misma intensidad, pasando de un país a otro o de un área geopolítica a otra no es pertinente, salvo en el sentido de formular un esquema simplificado que puede tener alguna utilidad heurística general.

El *anclaje* está ligado a la formación y la estabilización de las instituciones de gobierno y de las distintas estructuras intermedias, como los grupos de interés y los partidos. Y a este propósito, las principales explicaciones de que se produzca el anclaje son la aparición de *routines*, o de prácticas, la existencia de ideologías o valores muy extendidos, la eventual posibilidad de vincularse a una sociedad civil más o menos desarrollada y articulada en el plano asociativo, las dimensiones del sector público y la correspondiente gestión de los recursos por parte de las instituciones de gobierno y los líderes partidistas, pero también el funcionamiento concreto de las propias reglas de la democracia (véase el capítulo 6).

Volviendo más hacia atrás, cabe recordar que el anclaje nace de la exigencia cognitiva de referencias tangibles y simples, que estructuren y estabilicen el horizonte político de cada ciudadano. Y, de nuevo, a este respecto se puede recordar la educación y las condiciones de vida, para entender los anclajes institucionales que se crean, pese a todas las diferencias de tiempo, lugar y estrato social. Reconstruyendo el recorrido: existe una exigencia de anclaje, demostrada por las investigaciones de la psicología cognitiva, relevante individualmente en el momento que nos acercamos a la política; tal exigencia encuentra una primera respuesta de encuadre en las instituciones de gobierno, democrático o no; una segunda respuesta más específica reside en las instituciones de representación, que se modifican en el tiempo y se institucionalizan si se produce efectivamente ese anclaje. Lo que permite ese anclaje lo acabamos de describir sumariamente.

Sólo se puede ir más allá de estas indicaciones más generales mediante un análisis detallado de casos concretos o de grupos de casos.

Es el límite de un análisis de condiciones lo que termina por dejar sin explicar una parte importante del fenómeno que nos interesa. Una explicación más completa y satisfactoria sólo se puede alcanzar aceptando una multicausalidad coyuntural, que trate de identificar también todos los factores explicativos relevantes para el caso concreto o para el grupo limitado de casos en los que se está eventualmente interesado. En este sentido, un análisis por condiciones, como el de Lipset, Przeworski y otros, que explica una parte del fenómeno, se combina eficazmente con un análisis cualitativo, adaptado a un número limitado de casos, que de hecho integra el análisis anterior, tratando de reconstruir el cuadro explicativo completo. Pero éste no es un objetivo del presente trabajo [15].

[15] Para un análisis de los cuatro casos de Europa del Sur reenvío de nuevo a Morlino (1998). Para una investigación cualitativa que se plantea como complementaria a la cuantitativa, respondiendo a interrogantes similares con datos distintos, véase Rueschemeyer, Huber Stephens y Stephens (1992).

7. ¿DEMOCRACIAS SIN CALIDAD?

I. EL PUNTO DE PARTIDA

Un análisis de la calidad de la democracia, o un control empírico de hasta qué punto es "buena" una democracia, sólo puede partir de las definiciones de democracia propuestas en el capítulo 1 y de una puesta a punto de la noción de calidad. Si la definición mínima de democracia ha establecido los umbrales por debajo de los cuales se entra en un *genus* distinto (véase el cap. 1, apartado IV), el análisis empírico se refiere a las democracias que al menos cuentan con: sufragio universal, masculino y femenino; elecciones libres, competitivas, regulares y limpias; más de un partido político; fuentes de información diversas y alternativas. En el ámbito de las democracias que están por encima de este umbral mínimo, será necesario ver también empíricamente cuánto se ha recorrido o se debe recorrer en el camino para alcanzar la plena realización de los dos objetivos centrales de una democracia ideal, la libertad y la igualdad. Por lo tanto, el tema es establecer las dimensiones que estructuran el espacio analítico que lleva hacia una democracia ideal, dando por descontados los aspectos empíricos requeridos por la definición mínima que acabamos de recordar.

En este sentido, un análisis de la buena democracia debe excluir los regímenes híbridos (Diamond, 2002), en los que no se han superado esos umbrales mínimos porque falta una garantía real mínima de los derechos civiles, así como las "democracias defectuosas", según la expresión que propuso Merkel (véase Merkel y Croissant, 2000), que se caracterizan por garantías limitadas para los derechos políticos *(democracia exclusiva),* por la presencia de grupos de poder que pueden condicionar y limitar la autonomía de los líderes elegidos *(democracia dominada);* o con una garantía sólo parcial de los derechos civiles (*democracia iliberal).* Estos tres modelos democráticos, reagrupados bajo el *genus* más amplio de "democracias defectuosas", en realidad también son híbridos institucionales como los ya mencionados en el capítulo 1, apartado IV, con la expresión de *democracias limitadas o prote-*

gidas; sus correspondientes regímenes realmente existentes no superan el umbral mínimo fácilmente observable en el plano empírico.

En cambio se está completamente dentro de un análisis de la buena democracia con la "democracia delegada" (O'Donnell, 1994), o la "democracia populista", de la que hablan otros autores. En este tipo de regímenes, casi siempre mayoritarios, hay "elecciones limpias", "partidos, parlamento y prensa en general libres para expresar sus críticas", "los tribunales bloquean de vez en cuando políticas anticonstitucionales", pero en realidad no existe un control permanente de la acción de los elegidos ni por parte de los electores ni sobre todo de los órganos que deberían hacerlo, porque sólo hay un respeto parcial de las normas vigentes, el así llamado *rule of law* (O'Donnell, 1994: 60-62). En estas democracias la "delegación" se da en el momento del voto, pero después ya no hay otras modalidades más eficaces para controlar y exigir la responsabilidad de los elegidos, quienes en ningún caso son sancionados. Los estudiosos de las democracias populistas se refieren a un problema similar cuando identifican a muchas democracias contemporáneas como regímenes en los que el principio de representación — y, por tanto, la delegación y el control— no existe en la práctica e incluso se ve superado por una supuesta democracia "directa" en la que se instaura una relación no mediada, hecha de símbolos, mentalidades y emociones, entre una sociedad civil escasamente articulada y un líder político en el poder, que suele ser un presidente o un primer ministro fuerte. Ciertos países de Europa del Este, América Latina o la misma Italia, según algunos, se acercan a este modelo que presenta evidentemente problemas en cuanto a la garantía plena y completa de los derechos civiles, antes que políticos.

Con respecto a la noción de "calidad", si vemos el uso que se hace del término normalmente en el mundo industrial y del marketing, aparecen con claridad tres posibles connotaciones: 1) la calidad se define por los aspectos procedimentales establecidos cuidadosamente para cada producto; es decir, es importante seguir procedimientos de fabricación precisos y controlados en tiempo y forma; 2) la calidad consiste en contar con un producto que tenga ciertas características de elaboración, que esté hecho de ciertos materiales, que tenga formas y funcionamiento definidos, junto a otros aspectos precisados con detalle: es decir, se presta atención al contenido; 3) la calidad del producto o el servicio deriva indirectamente de la satisfacción manifestada por el consumidor, que vuelve a demandar el producto o el servicio; no se consideran directa y explícitamente los contenidos

del producto o del servicio, o los procedimientos utilizados para tener ese producto o servicio: este significado de calidad se basa simplemente en el resultado.

Por lo tanto, las tres diferentes nociones de calidad se formulan en relación con los procedimientos, el contenido y el resultado. Según la noción de calidad que se asuma tenemos diferentes indicaciones para la investigación empírica que hay que desarrollar. Aun con todos los ajustes exigidos por la complejidad del "objeto" a analizar —la democracia— hay que tener en cuenta esas indicaciones para elaborar las definiciones y los modelos de calidad democrática.

Con estas premisas el resto del capítulo propondrá algunas líneas teóricas fundamentales para todo análisis de la calidad de la democracia y de la buena democracia. Sugeriré una definición de buena democracia y, por lo tanto, de calidad democrática, para después considerar en sus términos esenciales las principales dimensiones de variación, Finalmente, presentaré los modelos de "buena" democracia y los modelos relacionados (y mucho más difundidos) de democracia sin calidad.

II. ¿QUÉ ES UNA BUENA DEMOCRACIA?

Una democracia de calidad es una "buena" democracia. Como es evidente, el problema de definición implica reconocer lo que se entiende por el adjetivo o el *plus* de calidad que posee una democracia considerada "buena". A partir de la definición ideal propuesta en el capítulo 1 y de las nociones predominantes de calidad, se sugiere aquí considerar *una buena democracia o bien una democracia de calidad como aquel ordenamiento institucional estable que mediante instituciones y mecanismos que funcionan correctamente consigue la libertad y la igualdad de los ciudadanos*. Una buena democracia es, antes que nada, un régimen muy legitimado y, por tanto, estable, que satisface completamente a los ciudadanos *(calidad con respecto al resultado):* sólo mediante un conjunto de instituciones que gocen del pleno apoyo de la sociedad civil de referencia es posible prever un posterior avance en la consecución de valores propios del régimen. En cambio, si las instituciones encuentran resistencias, entonces muchas atenciones, energías y objetivos se consumirán por las necesidades de la consolidación o el mantenimiento (véase el capítulo 5), y ya superar el umbral mínimo se

considera un resultado apreciable. Segundo, los ciudadanos, las asociaciones y las comunidades que forman parte de este tipo de democracia gozan de una libertad y una igualdad por encima de los mínimos *(calidad con respecto al contenido).* Tercero, los ciudadanos de una buena democracia deben poder controlar si aquellos dos valores se traducen y cómo en la realidad mediante el pleno respeto a las normas vigentes: el llamado *rule of law*; deben poder vigilar su aplicación eficiente, así como evaluar la eficacia de las decisiones y la responsabilidad política con respecto a las opciones que ha tomado el personal elegido también en relación con las demandas expresadas por la sociedad civil *(calidad con respecto al procedimiento).* Obviamente, nos podemos encontrar ante diversos grados de calidad y no sólo con distintas formas. En ambos casos sólo la investigación empírica permite indicar las formas y los grados predominantes.

A partir de esta definición, una buena democracia tiene al menos cinco dimensiones de variación, que deben colocarse en el centro del análisis empírico. Las dos primeras son dimensiones *procedimentales*, porque se refieren principalmente a las reglas y sólo indirectamente a los contenidos. Y son: 1) el *rule of law*, o sea el respeto a la ley; y 2) la *accountability*, o sea responsabilidad, rendición de cuentas [1].

La tercera dimensión se refiere al resultado y tiene que ver con: 3) la *responsiveness*, o reciprocidad, es decir, la capacidad de respuesta que encuentra la satisfacción de los ciudadanos y de la sociedad civil en general. Las otras dos dimensiones son *sustantivas*: 4) el pleno respeto de los derechos que se pueden ampliar en la consecución de las diversas libertades; y 5) la progresiva ampliación de una mayor igualdad política, social y económica.

De estas dimensiones de variación se tratará con más detalle en los próximos tres apartados. Por ahora, sólo adelanto otras consideraciones generales.

Este planteamiento se diferencia de otros análisis de la calidad democrática, como por ejemplo los de Altman y Pérez Liñán (2001) o Lijphart (1999). Ambos se basan en elementos muy relevantes que están incluidos en las dimensiones señaladas antes, pero no las agotan, terminando por empobrecer el análisis del tema [2]. Así, Altman y

[1] Kitschelt *et al.* (1999) también consideran a la *accountability* como una dimensión procedimental.

[2] Sólo una estrategia de investigación comparada con muchos casos justifica esas opciones. Y, en efecto, ésta es la estrategia tanto de Altman y de Pérez Liñán como de Lijphart (cfr. más adelante).

Pérez Liñán retoman tres aspectos que se extraen del concepto de poliarquía de Dahl (derechos civiles, participación y competición) y que pueden encajar respectivamente los primeros en la dimensión sustantiva y los otros en la procedimental. Lijphart utiliza indicadores como la representación femenina, la participación electoral, la satisfacción con la democracia, la corrupción, y otros, todos incluidos en las cinco dimensiones mencionadas. En cambio, este análisis se acerca más al que como Beetham (en especial 1999) privilegia la combinación virtuosa de estrategias cualitativas-cuantitativas en el análisis empírico del fenómeno. Es una diferencia que surge desde el principio, en la definición propuesta de buena democracia, así como también en la presentación y la justificación de las dimensiones y los indicadores.

El sistema democrático cuya calidad se considera se refiere principalmente a las instituciones y los mecanismos representativos. Como se verá en las conclusiones, elementos de democracia directa entran en la valoración de la calidad más alta de una democracia. Pero hacer de la democracia directa la expresión más alta de la calidad democrática e ignorar la experiencia secular de la democracia representativa y sus posibilidades concretas de mejora que están presentes en sus instituciones, haría que tal análisis fuera totalmente abstracto. En el presente estudio, por el contrario, se quiere tener en cuenta precisamente cómo es posible, al menos sobre el papel, mejorar la realidad existente, caracterizada por la predominancia de democracias representativas cualitativamente distintas (véanse las conclusiones). En este sentido, la *accountability*, que hace referencia a la experiencia de la representación democrática, se convierte en una dimensión central en la medida que permite un control efectivo de las instituciones políticas por parte del ciudadano, o de la sociedad civil en sentido amplio, permitiendo atenuar los problemas que objetivamente se crean cuando se pasa de una democracia directa a una democracia representativa.

La *accountability*, después, se basa implícitamente en dos exigencias de la tradición liberal que evidencian la interconexión entre todas las dimensiones enunciadas anteriormente.

Primera exigencia: cuando tienen la oportunidad de hacer valer la responsabilidad de los gobernantes respecto a la satisfacción de sus necesidades-demandas, los individuos-ciudadanos sólo son capaces de hacerlo si llegan a tener, ante todo, una percepción relativamente clara de esas necesidades.

Segunda exigencia: cada uno, solo o en grupo, es el juez de sus propias necesidades; no puede haber una tercera persona que decida por él cuáles son esas necesidades.

No explicitar estas dos exigencias es un error: al contrario, es necesario tenerlas bien presentes. También es erróneo considerarlas sólo como una opción ideológica: cualquiera que sea la opción ideológica de cada cual, se trata de reconocer concretamente que la experiencia de las democracias occidentales ha seguido una trayectoria liberal-democrática. Por lo tanto, cualquier prospectiva concreta de análisis de la calidad democrática debe tener en cuenta la realidad existente y eventualmente moverse desde ésta hacia una dirección marcada por una opción no liberal, sino igualitaria (véase también el apartado IV).

Así pues, la libertad y la igualdad, como quiera que se entiendan, están vinculadas necesariamente a la responsabilidad y a la *responsiveness*. Más aún, éste es el modo concreto para hacer más probable una mejor consecución de la libertad y la igualdad desde el punto de vista del ciudadano y de las asociaciones, en el ámbito de los mecanismos representativos. Con todo, también es indispensable para la buena democracia un eficiente respeto a la ley. El *rule of law* está enlazado con la libertad porque se refiere al respeto de todas aquellas leyes que directa o indirectamente sancionan los derechos y su concreta realización. Como se verá mejor en el siguiente apartado, ninguna libertad, igualdad o responsabilidad son posibles en la práctica si el respeto a la ley no se traduce en eficiencia y eficacia de las decisiones de las instituciones de gobierno y de la administración. Más allá de los problemas de opción institucional, decidir y realizar políticas de calidad democrática tiene como presupuesto ineludible precisamente esta dimensión, cuya ausencia haría que todo lo demás fuera superfluo.

Los principales sujetos de esa democracia son los individuos-ciudadanos, las comunidades territoriales y las asociaciones de diversas bases, como por ejemplo una comunidad de valores y tradiciones o una comunidad de objetivos. En este sentido, una buena democracia puede conseguirse en referencia ya sea a un cierto territorio y una cierta población, controlados por instituciones estatales y de gobierno democráticas, ya sea a entidades más amplias (véase el apartado V). El punto esencial es que los sujetos en cuestión se encuentran en el centro de una buena democracia cuando los procesos que van de abajo hacia arriba son los más relevantes, y no al revés. De esta manera, el paso de las dimensiones indicadas del nivel nacional al supranacional,

aunque difícil y complejo, es posible manteniendo constantes los mismos elementos que caracterizan a cada dimensión.

Es necesario articular la calidad democrática mediante las diversas dimensiones elaboradas antes, si queremos aferrar la complejidad del fenómeno analizado. Dicha articulación implica dos aspectos. Ante todo, cada dimensión puede presentarse en formas y grados diversos, lo que supone la puesta a punto de indicadores, de medidas que revelen cómo y en qué grado cada dimensión está presente en los diferentes países, pero también modelos de buena democracia. Estas informaciones empíricas deberán posibilitar después controlar el eventual *crecimiento* de la calidad democrática, al menos a medio plazo.

III. LAS DIMENSIONES PROCEDIMENTALES

El razonamiento desarrollado hasta aquí nos lleva a prestar atención a las dimensiones constitutivas de la calidad democrática y sus condiciones esenciales, así como a los numerosos problemas conectados con el control empírico. Se puede pasar, entonces, al análisis del primer grupo de dimensiones, las procedimentales, antes de considerar las otras en los apartados siguientes.

Las dos dimensiones procedimentales se pueden dividir en dos grupos: el primero comprende el *output* decisional y su aplicación y se refiere al respeto a la ley; el segundo concierne a la relación entre *input* y *output* (demandas y decisiones) y tiene que ver con la responsabilidad o *accountability*. Ya existe una vasta literatura sobre las dos dimensiones, que no retomaré aquí. Para cada dimensión se afrontarán en términos esenciales tres aspectos: definición empírica, problemas de ejecución, condición central (o condiciones centrales).

El *rule of law* no es tanto la vigencia de un determinado sistema legal. El principio de la superioridad de la ley (el *legum servi sumus* ciceroniano), alguna capacidad, aunque limitada, para hacer respetar las leyes por parte de las autoridades nombradas para hacerlo, las características de irretroactividad, publicidad, generalidad, estabilidad, claridad[3], son elementos mínimos para la existencia de cualquier orden

[3] La definición mínima de *rule of law* sugerida por Maravall (2002) se refiere a "la aplicación de leyes que (i) hayan sido promulgadas y aprobadas siguiendo procedimientos preestablecidos; (ii) que no sean retroactivas, sino generales, estables, claras y

civil así como requisitos para la consolidación democrática (véase el capítulo 5), junto con otros aspectos básicos, como el control civil de los militares y la independencia del poder judicial.

Aunque esté presente en grados y formas diversas, el *rule of law* relevante para el análisis de la "buena" democracia debe caracterizarse además por:

— la aplicación *erga omnes* de un sistema legal, incluso supranacional, que garantice los derechos y la igualdad de los ciudadanos;
— la consecuente ausencia, también en el nivel local, de áreas dominadas por organizaciones criminales;
— la ausencia de corrupción en los aparatos políticos, administrativos y judiciales;
— la existencia de una burocracia civil, central y local, competente, eficiente y universalista en la aplicación de las leyes, responsable en caso de error;
— la existencia de fuerzas de policía eficientes y respetuosas de los derechos y las libertadas existentes y efectivamente garantizadas;
— el acceso igual y fácil de los ciudadanos a la justicia en caso de contenciosos entre individuos privados o entre éstos y las instituciones públicas;
— una duración razonable del proceso penal y del contencioso civil o administrativo;
— la completa independencia del juez o del tribunal de cualquier influencia del poder político.

Para cada uno de estos puntos, relativos a la aplicación eficiente del sistema legal y la resolución equitativa del contencioso dentro del sistema legal, existen diversos indicadores y sus correspondientes datos que se pueden señalar y analizar caso por caso, utilizando técnicas tanto cualitativas como cuantitativas. En su conjunto así resulta posible reconstruir para cada caso las características principales y el grado de *rule of law* existente en un determinado país[4].

---

ordenadas jerárquicamente; (iii) que se apliquen a casos particulares por tribunales independientes del poder político y accesibles a todos, cuyas decisiones respondan a requisitos procedimentales, y que establezcan la culpabilidad mediante el proceso ordinario".

[4] Por ejemplo, el análisis completo del caso italiano se encuentra ahora en Della Porta y Morlino (2001).

Debe subrayarse, aunque sólo de pasada, que el procedimiento que aquí se está proponiendo implícitamente sería prácticamente imposible y, en todo caso, extremadamente oneroso si se aplicara a un número considerable de casos. Por el grado de mayor profundidad y precisión que permite está pensado como más adecuado y provechoso para un número limitado de casos, como número óptimo, cuatro o cinco. Si en cambio pretendiéramos referirnos a un gran número de casos, sería inevitable la selección-reducción de las variables y por lo tanto habría que eliminar algunos aspectos. En el ámbito de una investigación cuantitativa con muchos casos, los aspectos y sus correspondientes variables que habría que mantener serían al menos éstas: la corrupción con los datos disponibles sobre ese fenómeno; el acceso de los ciudadanos a los tribunales y la duración de los procesos con sus correspondientes estadísticas judiciales. Vemos enseguida que es demasiado poco para ofrecer una descripción profunda del fenómeno.

Cuando después se consideran los problemas concretos de ejecución, conviene tener presentes algunos aspectos. Un acercamiento a los problemas concretos de actuación debe considerar algunos aspectos dudosos en los que se están concentrando numerosas investigaciones. Ante todo, una aplicación rigurosa de las leyes o, en ciertos casos, la relación con una burocracia sólo aparentemente eficiente, puede tener consecuencias especialmente vejatorias para los más débiles y vulnerables socialmente (O'Donnell, 1999a: 312-313). Más aún, la continua y muy difundida tentación de los políticos de usar la ley contra los adversarios cuando, por ejemplo, la oposición está condenada a serlo durante mucho tiempo y no tiene oportunidad de una victoria electoral, o cuando el gobierno ve en la intervención de un juez un modo para fortalecerse contra la oposición; en caso de colisión entre los políticos, la tentación por parte de los propios jueces de recurrir al juicio, con el apoyo de los medios de comunicación, contra ciertas decisiones políticas no consideradas aceptables; en una palabra: utilizar la aplicación de la ley como una auténtica "arma política" (Maravall, 2002). Existe también una tendencia creciente entre los ciudadanos individuales o más aún entre grupos económicos a recurrir a la ley para hacer valer sus intereses. Así es que se produce una "juridización" de las democracias contemporáneas puesta de manifiesto por muchos estudiosos (véase, por ejemplo, Guarnieri y Pederzoli, 1997). Finalmente, en contraste sólo aparente con la consideración anterior, se pueden recordar actitudes culturales difundidas a nivel de masas en diversos países, desde Europa del Sur a América Latina o también

a Europa del Este —incluso demasiado presentes en el sector empresarial de aquellas áreas— que ven las leyes como impedimentos dañinos para realizar sus propios intereses y, por lo tanto, que no hay que respetar y hay que tratar de superar: como dice el refrán italiano *"fatta la legge, trovato l'inganno"* ("hecha la ley, hecha la trampa" sería el refrán castellano equivalente).

En resumen, el análisis empírico del *rule of law* democrático en un determinado país se debe hacer con atención, debido a la existencia de tendencias contrastantes, pero sigue siendo un aspecto esencial de la calidad democrática. ¿Cuáles son, entonces, las condiciones fundamentales que permiten al *rule of law* estar presente en alguna medida no mínima y esencial? Revisando las investigaciones sobre temáticas conectadas a los distintos aspectos del *rule of law* democrático, se puede ver que sus condiciones esenciales son la existencia de valores liberales y democráticos difundidos a nivel de masa —y todavía más a nivel de élite—y la existencia de tradiciones burocráticas junto a los medios legislativos y sobre todo económicos para permitir el pleno desempeño de las tareas asignadas.

El hecho es que estas condiciones se dan en muy pocos países y son difíciles de crear. Así pues, al menos esta dimensión de la calidad democrática —por otra parte muy importante porque es casi previa a las otras— es que también ella es muy difícil de incrementar. La estrategia más razonable y concreta supondría un proceso de cortos pasos sucesivos siguiendo las líneas y planteándose los objetivos que hemos indicado anteriormente, cuando las definiciones. Esta estrategia tiene que ser necesariamente crítica con las tesis de quien sostiene (Putnam, 1993) que el rendimiento institucional de un determinado régimen democrático se explica, en definitiva, por las más antiguas tradiciones cívicas del país y que las instituciones cambian muy lentamente.

Pasando a la segunda dimensión, la *accountability*, o responsabilidad política, o rendición de cuentas, es el llamamiento a responder de una decisión, tomada por un líder político elegido, por parte de los ciudadanos-electores o por otros órganos constitucionales encargados de ello.

Schedler (1999: 17) subraya que la *accountability*, o responsabilidad política, tiene tres aspectos centrales: la información, la justificación y el castigo o la recompensa. El primer elemento, la información sobre el acto político o el conjunto de la actividad de un político, o incluso de un órgano político (el gobierno, el parlamento, etcétera), es la premisa indispensable para evaluar la eventual responsabilidad; el

segundo aspecto se refiere a las razones suministradas por el gobernante por su comportamiento y, por lo tanto, por su decisión; el tercero es la consecuencia que extrae de ello el elector o quien esté designado para dar esa valoración cuando reflexiona sobre las informaciones, sobre las justificaciones y sobre sus propias expectativas e intereses. En todos estos tres aspectos es fundamental la existencia de una dimensión pública con características de pluralismo e independencia y con la concreta participación de distintos actores individuales y colectivos.

La *accountability* puede ser vertical u horizontal.

La *accountability vertical* es la que puede hacer valer el elector en relación con el elegido, el gobernado respecto al gobernante sobre los actos ejecutados por este último. Este primer tipo de *accountability* se caracteriza por ser periódico y dependiente de las distintas fechas de convocatorias electorales nacionales, locales y, eventualmente, supranacionales: el elector juzga y ejerce un poder de recompensa cuando vuelve a votar por el mismo candidato o la misma lista, o bien de castigo, cuando vota por un candidato distinto, se abstiene de votar o vota nulo. Además, la *accountability vertical* supone una relación entre desiguales políticamente, como son precisamente el gobernado y el gobernante. Puede volverse menos irregular y más continua sólo si se piensa en repetidas y cercanas ocasiones electorales, locales, nacionales y, en el caso de los países europeos, supranacionales, o bien en la posibilidad de *referenda* sobre temas que afecten a la acción del gobierno central. Para que exista *accountability vertical* debe haber un nivel de competencia política y de distribución de las fuerzas que permita la alternancia en los diversos niveles gubernamentales. Son oportunas, pues, las referencias de Altman y Pérez Liñán (2001) a la competencia y a la puesta a punto de un indicador de "la presencia equilibrada de la oposición en el parlamento", que mide negativamente tanto la dominación del partido del gobierno en términos de escaños como la fuerza de la oposición para crear problemas de eficacia decisional. En ausencia de alternancia y, por lo tanto, de un sólido bipolarismo entre dos partidos, la *accountability vertical* sólo se puede jugar a nivel de alternancia entre candidatos y es, por lo mismo, muy débil, cuando existe.

La *accountability horizontal* es la responsabilidad que hacen valer frente a los gobernantes otras instituciones o actores colectivos que tienen los conocimientos y el poder de evaluar el comportamiento de los gobernantes. Se caracteriza por su continuidad, por ser formal y

sustancialmente establecida y por el hecho de configurar una relación entre iguales. En concreto, se refiere a la actividad de control del gobierno que desarrolla la oposición en el parlamento, a las diversas actividades de evaluación y control que desempeña la magistratura, si está activa, los tribunales constitucionales, los tribunales de cuentas, el banco central y los otros órganos que existen en una democracia con esa finalidad. Y, además, a la actividad desarrollada también fuera del parlamento por los partidos, los medios de comunicación y las otras muchas asociaciones intermedias, tales como los sindicatos, las asociaciones empresariales y de otro tipo (véase O'Donnell, 1999a; Schmitter, 1999).

Para que exista *accountability horizontal* es necesario, sobre todo, un sistema legal que, como se mencionó anteriormente, disponga de los órganos de evaluación y control independientes amén de que, como añadido más que como alternativa, estructuras intermedias fuertes y bien enraizadas, una oposición política vigilante que desempeñe su propio papel, medios de comunicación independientes y atentos al papel civil que deben interpretar, una rica red de asociaciones y organizaciones activas, informadas, que compartan los valores democráticos.

Dada la bien conocida opacidad y complejidad de los procesos políticos en el momento de la información, como en el de la justificación y la evaluación, los políticos tienen muchas oportunidades para manipular la realidad con el fin de huir de sus propias responsabilidades. Con cierta frecuencia la *accountability* se juega sobre la imagen de las personas, más que sobre la evaluación de las decisiones que se han tomado o de los resultados alcanzados. Los resultados negativos se pueden justificar con relativa facilidad, por ejemplo recurriendo a acontecimientos imprevistos o influyendo en la opinión pública a través de los medios de comunicación que se inclinan a sostener a los politicos que no han cumplido. Al mismo tiempo, no debemos olvidar que los buenos resultados obtenidos a costa de sacrificios por parte de los gobernados pueden provocar juicios negativos y punitivos para los gobernantes cuando llegan las elecciones.

La misma acción, con frecuencia ideológica e instrumental, de los partidos u otros actores de la oposición política, o incluso de actores mediáticos que son capaces de montar procesos públicos, a veces con bases poco consistentes, confirma la dificultad de hacer valer esa *accountability*. Además, para que los partidos de gobierno y oposición puedan desempeñar plenamente su papel de exigencia de responsabi-

lidad de los gobernantes tiene que darse una distinción clara entre gobernantes y líderes del partido, y eso no suele producirse en los partidos de gobierno: el que está en el gobierno controla también el partido. A nivel parlamentario, la disciplina de partido se considera más importante que la *accountability* hacia los propios electores. Y, por lo tanto, la mayoría parlamentaria en realidad acaba por sostener al gobierno sin controlarlo. Tambien tiene que darse una distinción muy clara entre líderes con responsabilidades de gobierno o de oposición y los estratos intermedios (militantes o simpatizantes), en el que los segundos comienzan un proceso desde abajo que dé el *input* para el control del gobierno o de la misma manera hacer oposición. Recientes investigaciones han puesto en evidencia que hay unas tendencias muy variadas en lo que se refiere a las organizaciones partidistas, que parece que se caracterizan por el papel de líderes fuertes y de oligarquías y en las que los partidos, mantenidos con financiación pública, se han convertido casi en partidos "cartelizados", es decir, ligados en colusión a los otros partidos en muchas democracias avanzadas en vez de estar en competición con ellos (Katz y Mair, 1994).

Otra dificultad importante la encontramos en los países europeos por la dimensión supranacional que ha creado la Unión Europea. Aquí el ejemplo más adecuado viene dado por el conocido mecanismo del *blame shift,* es decir el desplazamiento desde el nivel nacional al nivel europeo de la responsabilidad política de cualquier decisión impopular que toma el gobierno. A veces se trata simplemente de decisiones para sanear las cuentas estatales con un elevado déficit y por lo tanto necesarias para lograr una administración más saneada. Tambien otras decisiones igualmente importantes, si son desagradables para el público, se pueden justificar como el resultado inevitable de una coalición contraria que se ha formado en el Consejo de Ministros de la Unión, en el Consejo Europeo de Jefes de Estado y de Gobierno, o por una votación contraria del Parlamento Europeo, así quedan absueltos los gobernantes o los políticos nacionales.

No faltan los modos de evitar la *accountability* como ya había demostrado Maravall (1997). Al mismo tiempo la ausencia o la gran debilidad de una *accountability horizontal* echa todo el peso de la responsabilidad política en la vertical, pero como ésta es periódica y en algunos casos tienen que pasar varios años antes de las nuevas elecciones, entonces nos encontramos en realidad ante una especie de *democracia delegada* (véase anteriormente y O'Donnell, 1994), o una democracia sin calidad en la que a duras penas el ciudadano expresa su voto

para, después, ser ignorado hasta las siguientes elecciones, sin tener ninguna posibilidad de controlar la corrupción y el mal gobierno y sin que haya ni siquiera ninguna forma de *accountability horizontal.*

Las condiciones fundamentales para asegurar la *accountability* son pues bastante obvias y quedan más o menos claras en la discusión anterior. Más allá de las inmediatas ya señaladas (posibilidad de alternancia y bipolarismo de los partidos), ante todo, es importante que las dos responsabilidades, vertical y horizontal, estén presentes, reforzándose así recíprocamente; en segundo lugar, tiene que haber una magistratura independiente y otras instituciones públicas también independientes, capaces de ejercer efectivamente los controles previstos por las leyes; en tercer lugar, sigue siendo esencial la participación efectiva de los ciudadanos interesados, cultos e informados que hayan asumido a fondo los valores democráticos; en cuarto lugar, es indispensable la presencia de órganos independientes de información; por último, la existencia de distintos actores intermedios activos, organizativamente bien enraizados en la sociedad civil, desde los partidos a los grupos y asociaciones, más o menos numerosos y densos es un elemento también indispensable para llevar a cabo la responsabilidad vertical y la horizontal.

IV. LA ATENCIÓN AL RESULTADO: SATISFACCIÓN Y LEGITIMIDAD

Cuando se analiza la calidad democrática es frecuente referirse a la *responsiveness*, es decir la capacidad de respuesta de los gobernantes a las demandas de los gobernados que así se satisfacen. Esta dimensión está ligada a la anterior en el plano analítico. De hecho, el juicio de responsabilidad por parte de los gobernados supone también que exista una cierta conciencia de sus propias demandas y una valoración de la respuesta de los gobernantes en sentido positivo o negativo a esas demandas. Así pues, la *responsiveness* se considera en conexión con la *accountability*[5].

En general, esta dimensión no presenta problemas particulares de definición. Eulau y Karps (1977) ya habían puesto de manifiesto cómo

[5] No afronto aquí los problemas teóricos que derivan de la conexión entre responsabilidad y *responsiveness* en el ámbito de la teoría de la democracia representativa. Sobre este tema véase Sartori (1987).

la *responsiveness* es un modo de conjugar la representación, se puede añadir, "en acción", analizándola en sus cuatro principales componentes en relación con las políticas que están en el centro de la atención pública, a los servicios que aseguran a los individuos y grupos que se representan, a la distribución de beneficios materiales a los representados mediante la administración pública o de cualquier otro modo, la concesión de bienes simbólicos que crean, refuerzan o reproducen un sentido de confianza y apoyo de los representados hacia los representantes.

Pero plantea problemas mucho más complicados para el control empírico. En efecto, sólo como presunción, por una parte, se puede pensar que los ciudadanos, incluso los más cultos, informados y participativos conocen siempre sus deseos y necesidades, hasta en situaciones en las que serían necesarios conocimientos especializados para llegar a evaluar efectivamente aquellos deseos y necesidades. Por lo tanto, hay que recurrir a soluciones simplificadas. La medida de la satisfacción de los ciudadanos es fácilmente controlable empíricamente, mediante los sondeos que se han realizado durante años en muchos países, sobre todo europeos occidentales, pero que ya desde hace algunos años también se hacen en países latinoamericanos y de Europa del Este, y ocasionalmente en muchos otros [6]. Una segunda medida de *responsiveness* se puede obtener indirectamente midiendo empíricamente la distancia entre los gobernantes y los gobernados en determinadas *policies*, y no sólo sobre la línea derecha/izquierda, como lo han hecho algunos estudiosos (véase, por ejemplo, Lijphart, 1999: 286-287) [7].

Probablemente, la modalidad más relevante para evaluar esta dimensión, que al final se refiere más que a la auténtica realidad a la percepción que los ciudadanos tienen de ella, es la legitimidad. Se vuelve así a considerar un proceso fundamental de la consolidación democrática (véase el capítulo 5), pero en clave parcialmente distinta. En efecto, aquí ya no son relevantes, si no es en sentido negativo, la simple aceptación de las instituciones vigentes o la obediencia "por falta de algo mejor", en la onda del recuerdo negativo del pasado que per-

[6] Por ejemplo, una de las preguntas más comunes es: ¿hasta qué punto está usted satisfecho de cómo funciona la democracia? Véase Morlino (1998, cap. 7) en referencia a Europa del Sur.

[7] Muchas otras investigaciones cuantitativas analizan este tema, tales como las de Verba y Nie (1978), Eulau y Prewitt (1973), Eulau y Karps (1977) y, más recientemente, King (1990) y Huber y Powell (1994).

mitió la consolidación democrática en muchos países. Adquiere importancia la difusión, desde las reducidas élites hacia el nivel de masas más amplio, del apoyo a las instituciones democráticas, que se consideran las únicas capaces de garantizar la libertad y la igualdad. La difusión de tales actitudes favorables a las instituciones democráticas vigentes y de sus correspondientes comportamientos mostraría la satisfacción e indirectamente alguna percepción de *responsiveness* por parte de la sociedad civil. Deberían producirse, como una consecuencia posterior de tan alta legitimidad, distintas formas de interés y de participación política.

Sin embargo, los análisis de este tipo muestran problemas y límites. El fin del siglo XX fue testigo de la emergencia de diversos desafíos a la legitimidad que llevaron a Kaase, Newton y Scarbrough (1995: 150 y ss.) a hablar de crisis de la democracia, haciendo especial referencia al distanciamiento de los ciudadanos de los partidos, la aparición de actitudes anti-partidos y en general de actitudes de insatisfacción y anti-*stablishment*. Pharr y Putnam (2000) hablan sin dudar de "democracias insatisfechas" y, junto a Dalton (2000: 25), subrayan el declive de la "capacidad de los actores políticos para actuar de acuerdo a los intereses y deseos de los ciudadanos", que no es otra cosa que el declive de la *responsiveness*, según el análisis que proponemos. En conjunto, los tres autores observan un declive de la confianza en las instituciones públicas, que confirman también Newton y Norris (2000) en relación al parlamento, al sistema legal, a las fuerzas armadas, la policía y la administración. Esta desconfianza en el gobierno Della Porta (2000) [8] la contempla en relación con la corrupción, la escasa aplicación de la ley y, en la perspectiva sostenida aquí, la mala *responsiveness*. Por otra parte, aquí se puede ver también la conexión entre *rule of law*, o mejor dicho la ausencia de su garantía, y la incapacidad de respuesta a las demandas de los ciudadanos, por lo que la garantía de la ley es casi previa respecto a otras necesidades o preferencias.

Asimismo, la realización de la *responsiveness* tiene límites objetivos de dos tipos al menos. Frente a las posiciones de los ciudadanos están las posiciones de los gobernantes que, como ya se ha subrayado, más que comprender las necesidades y responder a las demandas de los ciudadanos, se empeñan a menudo en maximizar su autonomía,

[8] Pero sobre la corrupción, cfr. concretamente también Della Porta y Mény (1997) y Della Porta y Vannucci (1999).

influenciando la percepción y la evaluación de aquellas mismas necesidades por parte de los gobernados, aprovechándose de la complejidad de los problemas y de los cambios en las propias prioridades de los ciudadanos que pueden producirse en el curso de una legislatura, cuatro o cinco años por lo general.

A ello se puede añadir la existencia de problemas objetivamente difíciles de resolver con los recursos disponibles y los compromisos económicos que tienen los presupuestos públicos, incluso en los países más ricos. Por ejemplo, si se tienen presentes las obvias demandas sobre las pensiones y la correspondiente mejora de las condiciones de vida de una franja de población cuya vida media tiende a alargarse y, al mismo tiempo, los límites impuestos por los presupuestos estatales, una plena *responsiveness* en este sector resulta simplemente imposible. Si se tienen en cuenta los problemas generados por el desempleo y la inmigración, inmediatamente se percibe cómo una plena satisfacción, legitimidad y una amplia *responsiveness* son casi inalcanzables en las actuales democracias, donde, por el contrario, encuentran cada vez más espacio el descontento, la insatisfacción, el miedo a la pobreza y la correspondiente *malaise* democrática que, debilitando la legitimidad, dejan abierta la puerta a ese populismo del que se trataba al principio del capítulo.

Las condiciones centrales de la *responsiveness* vienen dadas por una sociedad civil estructurada, independiente, informada y participativa y por estructuras intermedias fuertes y activas. Es decir, son las mismas que señalamos para la *accountability*. Por otra parte, sólo ese tipo de sociedad civil y de estructuras intermedias pueden posibilitar al menos una vertiente de la *responsiveness*, la percepción de las propias necesidades. En cuanto a la otra vertiente, el *output* gubernamental, sólo en democracias y sociedades ricas y desarrolladas tiene algún sentido —pese a todas las dificultades señaladas— confiar en la respuesta de los gobernantes. El factor económico, tan importante para explicar la consolidación democrática, vuelve a ser relevante para los fines de una cierta respuesta gubernamental a las exigencias de los ciudadanos y de la población en general.

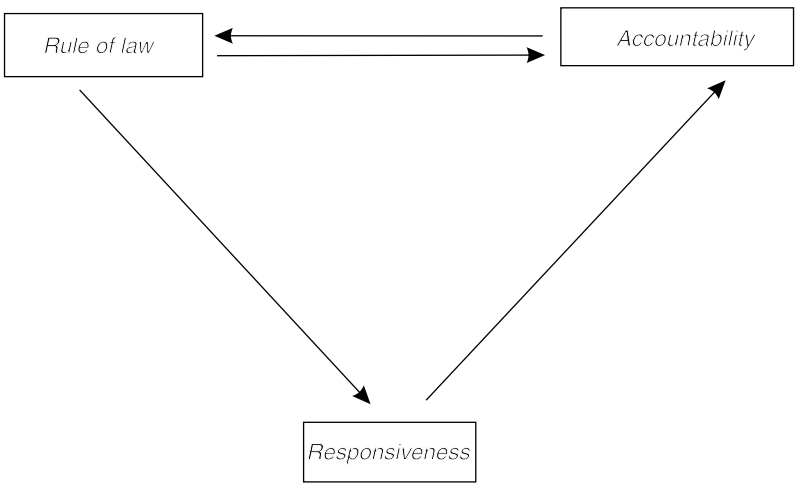
Las conclusiones parciales que se pueden extraer de este *excursus* son al menos tres, una para cada cuestión que hemos tratado. De la definición empírica de las dimensiones se deduce la manera como están conectadas recíprocamente: el *rule of law* en sus diversos aspectos permite concretamente el ejercicio de la *accountability*; mientras que una efectiva *accountability* permite mejorar el sistema legal y su respeto;

el *rule of law* es una premisa esencial para la *responsiveness* y ésta, a su vez, es un presupuesto importante para alcanzar un juicio de *accountability*. Se configura así una especie de triángulo con lados de distinta consistencia y significado, como lo muestra el gráfico de la figura 7.1.

Con respecto a los problemas de ejecución, todas las consideraciones desarrolladas muestran las dificultades, impidiendo que se pueda construir un escenario optimista para el futuro: algunas tendencias hacen pensar que ciertos problemas de ejecución pueden resolverse, pero coexisten con otros elementos —aspectos internacionales y supranacionales, transformaciones e importante debilitamiento de las estructuras partidistas— que plantean posteriores obstáculos a la consecución de esas dimensiones (véanse las conclusiones).

Finalmente, una reflexión sobre las condiciones centrales enunciadas muestra que para llevar el peso de la realización de esas dimensiones hace falta una sociedad civil democrática, participativa y dotada de recursos culturales y económicos. Esta misma sociedad civil, sin embargo, puede sentirse amenazada por el fenómeno de la inmigración y la correspondiente presencia de culturas profundamente distin-

FIGURA 7.1. *Calidad democrática: conexión entre las dimensiones de procedimiento y el resultado*



tas, lo que puede llevar, a su vez, a la aparición de impulsos y demandas de autoprotección que limitan los derechos de los no ciudadanos, atacando así también las dimensiones básicas de la calidad democrática.

V. LAS DOS DIMENSIONES BÁSICAS

La libertad y la igualdad son los valores que interpretan más adecuadamente los ideales democráticos y, por lo tanto, no sólo se colocan en el centro de una definición normativa, sino que es necesario analizarlos también en su realización más allá del umbral mínimo señalado en el capítulo 1, apartado IV, y retomado al comienzo de este capítulo. En muchas ocasiones Dahl (1970), Marshall (1963) y diversos autores más han establecido cuáles son los derechos esenciales que deberían promoverse en una democracia.

Para empezar, se pueden recordar los *derechos políticos*, como el derecho de voto, el derecho de los líderes políticos a competir por el apoyo (electoral), la posibilidad de ser elegidos para cargos públicos (electorado pasivo). Pero en una buena democracia, el derecho político por excelencia, o sea el derecho de voto o de electorado activo, puede decirse que se potencia y amplía si los mecanismos electorales son capaces de dar al elector también el derecho a elegir el gobierno, formalmente (elección del Jefe del Estado o primer ministro que sea también Jefe de Gobierno) o sólo en los hechos (en un contexto bipolar resulta elegido como primer ministro el líder del partido o de la coalición vencedora). Un derecho de voto todavía más amplio emergería si el ciudadano pudiese influir o determinar las candidaturas electorales en elecciones primarias, o sea el electorado pasivo. Obviamente, está además el problema de la ciudadanía política ampliada a los residentes adultos en un cierto territorio, para evitar la exclusión de los inmigrantes recientes.

Son *derechos civiles* esenciales los relativos a la libertad personal, la defensa, la privacidad, la libertad de domicilio, la libertad de circulación y de residencia, la libertad de emigración, la libertad y el secreto de la correspondencia, la libertad de manifestación del pensamiento y de expresión, la libertad de enseñanza, la libertad de prensa e información y, además, la libertad de reunión, de asociación y organización, también política, y sindical. Asimismo, entre los derechos civiles deberán tener un lugar destacado los llamados derechos civiles-

económicos, recordados por Giddens (1973), entre los cuales habría que considerar no sólo los derechos de propiedad y de iniciativa económica, con los límites sociales fijados por la ley, sino también los derechos relativos al puesto de trabajo conectados con las modalidades de desempeño del trabajo, el derecho a una retribución justa, el derecho al descanso, la libertad de negociación sindical.

Puesto que este conjunto de derechos civiles están recogidos en la gran mayoría de los sistemas legales democráticos, los aspectos relevantes para una buena democracia son sobre todo dos. El primero concierne a la posibilidad de enriquecer el patrimonio de los derechos y libertades civiles de los ciudadanos, con tal de que no generen límites y daños a terceros. El segundo se refiere a las modalidades concretas de consecución de esos derechos a favor de todos los habitantes en una cierta área. Un aspecto este último que responde en parte a los problemas de eficacia señalados a propósito del *rule of law*. Como se sostenía en el apartado anterior, por ejemplo, el derecho a la defensa se traduce también concretamente en el derecho a ser juzgados en tiempos razonables y de modo equitativo, amén de la posibilidad de tener acceso a la defensa incluso en caso de estatus económico modesto. Aunque descuidada en el plano teórico, tal superposición es inevitable si se quiere evidenciar cómo los derechos y las libertades son un "contenido" relevante de la democracia.

Los principales *derechos sociales* que podemos recordar son: el derecho a la salud o a la integridad psicofísica, el derecho a la asistencia y la seguridad social, el derecho a un trabajo, el derecho a niveles dignos de vida, el derecho de huelga, el derecho al estudio, el derecho a un medio ambiente saludable y, más en general, el derecho al ambiente, y a la consiguiente tutela ambiental, el derecho a la vivienda[9]. En cuanto a este conjunto de derechos no sólo se registran grandes diferencias entre países, sino también grandes problemas de consecución; o sea, hay una posibilidad de incremento de tales derechos mayor que el de los anteriores.

A propósito de estos tres conjuntos de derechos (políticos, civiles, sociales), el problema más importante reside en los costes que suponen para la colectividad muchos de ellos, pero sobre todo los derechos sociales. En consecuencia, hay un intento de rediseñar las políti-

[9] Un reciente manual de Caretti (2002) aclara los derechos fundamentales que protege una democracia, aunque en clave no sólo italiana, y reenvío a ese manual para tener un marco jurídico de conjunto.

cas que implementan los derechos sociales a fin de aliviar la carga económica para la colectividad. Pero, como se sabe, la aplicación más amplia de los derechos sociales es el mejor medio de que se dispone para tratar de atenuar las desigualdades, persiguiendo así el otro ideal democrático. Es también el ámbito en el que existen mayores carencias en numerosos países democráticos. Una de las condiciones centrales, pero no la única —porque es necesaria al menos también la voluntad política— para la mejora de este aspecto, es que exista una sociedad rica, capaz de suministrar los medios para llevar a cabo las políticas de cohesión respecto a los menos favorecidos y, al mismo tiempo, que existan sindicatos unidos y organizados, representantes efectivos de amplios grupos de trabajadores dependientes, capaces de obtener el reconocimiento y eventualmente la expansión de aquellos derechos (véase también Rueschemeyer, Huber Stephens y Stephens, 1992).

La realización de la igualdad vuelve a entrar, si cabe, todavía más en el ámbito de los objetivos utópicos, por lo demás no compartidos por todos los que apoyan la democracia. En este sentido, se pueden considerar al menos dos estadios de afirmación de este valor. El primero es el más aceptado y concierne a la igualdad formal. El segundo se refiere a la búsqueda de la igualdad sustancial. El primero tiene que ver tanto con la igualdad frente a la ley como con la prohibición de discriminaciones por razones de sexo, raza, lengua, religión, opinión y por condiciones sociales y personales [10]. El segundo se refiere a la eliminación de los obstáculos que limitan la igualdad social y económica y, por lo tanto, "el pleno desarrollo de la persona humana y la efectiva participación de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país" [11].

Todos los derechos que especifican cómo realizar los valores de la libertad y la igualdad en una democracia se suelen insertar en los textos constitucionales de diversos países, como en Italia. Además, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea anexa al Tratado de Niza (diciembre 2002) [12] declina muy eficazmente todos los aspectos de dignidad, libertad, igualdad, solidaridad, ciudadanía y

[10] También ésta es una igualdad sancionada por el sistema legal y se encuentra en los manuales de derecho constitucional (véase Caretti, 2002, cap. 5).

[11] Esto es "simplemente" parte del artículo 3.2 de la Constitución italiana (cfr. Caretti, 2002: 150-151).

[12] En el sitio *web* de la Unión Europea y en el de la Cámara de Diputados italiana se puede consultar el texto de la Carta (el de la UE ofrece además distintos comentarios y análisis).

justicia concernientes a las dos dimensiones sustantivas discutidas. El problema, por lo tanto, no es entender y especificar aquellos valores: ahora ya son parte de la cultura jurídica de muchos países, en la Europa ampliada, al menos en términos de conocimiento, y son exportables a muchos otros países no europeos. El problema es su realización. Si hubiera una realización perfecta y completa del *rule of law* y la efectiva aplicación de la Carta de Niza en Europa y en el sistema legal de otros países, entonces se darían también las condiciones para alcanzar la libertad y la igualdad en todos aquellos países, europeos o no. Por lo tanto, el verdadero problema sigue siendo la aplicación en ausencia de dos condiciones de fondo: ante todo, la plena, difundida y efectiva legitimidad a nivel de élites políticas y de masas de las formas concretas mediante las cuales realizar los dos valores democráticos, tal y como son expresados por la Carta de Niza; en segundo lugar, la disponibilidad de medios económicos y administrativos que permitan esa realización.

En este sentido, se plantea de nuevo un problema de legitimidad. Si, a propósito de la consolidación, la legitimidad contemplaba la aceptación y el apoyo de las reglas e instituciones democráticas (véase el cap. 5) y a propósito de la *responsiveness* se refería a la presencia de actitudes y comportamientos que indicaban la satisfacción con el funcionamiento de la democracia vigente, a propósito de las dimensiones sustantivas de la calidad se requiere un pleno y amplio apoyo al régimen que pretende realizar los valores antes indicados. En efecto, en los mismos países europeos esto ocurre muy pocas veces, por cuanto en las diversas concepciones de la democracia se tiene presente el aspecto de la eficiencia o la *accountability*, en el mejor de los casos hay una afirmación de la libertad que se queda en los derechos fundamentales, junto a una afirmación de la igualdad que engloba solamente los derechos sociales más importantes [13]. En este sentido, la afirmación concreta de aquellos valores encuentra resistencias y oposiciones no sólo por razones económicas, según muchos plenamente justificadas. La explicación, entonces, de la amplia presencia de concepciones que ponen sordina a la igualdad puede reconducirse fácilmente a las tradiciones culturales del país más que a opciones individuales.

Llegados a este punto, la conexión entre dimensiones procedimentales, de resultado y sustantivas debería ser bastante evidente.

[13] Para el problema de los significados de democracia a nivel de masas, cfr. Morlino (1998).

Podemos recordar también cómo la afirmación de los valores citados pasa, sobre todo, a través de su transformación en reglas formalizadas, instituciones o cuando menos *routines* o prácticas consuetudinarias y por lo tanto entra a formar parte del sistema legal y de su puesta en práctica o *rule of law*. Pero también la responsabilidad política tendrá a la base del juicio que le es propio un cierto grado de creencia en aquellos valores y las decisiones políticas podrán —y deberán— ser juzgadas en relación a su capacidad o no de realizar aquellas creencias. Las dimensiones sustantivas no tendrían sentido sin las de procedimiento: un principio bien conocido en un régimen democrático. Pero para la calidad democrática también las dimensiones sustantivas son importantes, más que las procedimentales. Como se verá en el próximo apartado, las distintas dimensiones se realizan de manera diferente según las condiciones existentes en cada país.

VI. LOS MODELOS DE BUENA DEMOCRACIA Y SUS CONTRARIOS

Las dos *dimensiones procedimentales*, que se sustancian principalmente en la aplicación eficiente del sistema legal, en la resolución equitativa de los contenciosos en el interior del sistema legal, así como en la responsabilidad política realizada por los electores, por estructuras intermedias y asociaciones y por otros órganos que forman parte del régimen democrático; la dimensión referida a la satisfacción de las personas que viven en un cierto territorio; las dos *dimensiones sustantivas* que tienen que ver con la medida en que se realizan la libertad y la igualdad pueden configurar diversos modelos de democracias de calidad.

Puede haber democracias con distinta calidad según la mayor o menor realización de una u otra de las dimensiones, y según la diversa combinación de opciones y oportunidades concretas. Sin embargo, las conexiones existentes entre las diversas dimensiones no las hacen alternativas; se pueden, incluso, agregar una a la otra. La diversidad está sobre todo en la mayor o menor presencia de cada dimensión, con una amplia posibilidad de combinaciones. Podría darse una *democracia efectiva* con una garantía real de libertad y una realización de la igualdad que se aleje muy poco de los mínimos necesarios, pero con un *rule of law* muy fuerte; una *democracia responsable*, también caracterizada por la libertad y la igualdad necesarias para superar el

umbral mínimo, pero en la que la *accountability* es ampliamente respetada. Puede haber una *democracia* plenamente *legítima*, en la que se verifique una alta *responsiveness* por la existencia de un apoyo extendido y fuerte de la sociedad civil satisfecha. O bien, puede haber una *democracia liberal* o una *democracia igualitaria* con características procedimentales más o menos presentes, pero con una afirmación fuerte en el primer caso del valor de la libertad y en el segundo del valor de la igualdad. Sólo con fines analíticos se puede admitir la hipótesis de una *democracia completa* en la que todas las dimensiones estén presentes y en un grado bastante alto. Por otra parte, la expresión "en un grado bastante alto" pone de manifiesto la misma indeterminación empírica esencial e insustituible de cada dimensión, que puede entenderse de distinta manera en tiempos históricos distintos o por personas, líderes o ciudadanos, con valores también diferentes.

La figura 7.2 ofrece una primera representación de las democracias de calidad, del posible paso desde un resultado a otro y sobre todo evidencia los diversos modelos de buena democracia. Es el momento de subrayar que en la figura el signo "más" indica una presencia fuerte de la correspondiente dimensión.

Junto al análisis desarrollado en los apartados anteriores la figura pone de manifiesto indirectamente también cómo se define una *democracia sin calidad*, un régimen democrático desprovisto de las dimensiones anteriormente indicadas (figura 7.3) si no es en lo estrictamente necesario para entrar en el *genus* democrático. Una democracia sin calidad podría estar eventualmente lidiando con problemas de mantenimiento o consolidación (véase el cap. 5) y, por lo tanto, verse desafiada en distinta medida por grupos y partidos políticamente activos.

FIGURA 7.2. *Democracias de calidad*

Rule of law	*Accountability*	*Responsiveness*	Libertad	Igualdad	**Resultados**
+					Efectiva
+	+				Responsable
+	+	+			Legítima
+	+		+		Liberal
+	+	+		+	Igualitaria
+	+	+	+	+	Perfecta

FIGURA 7.3. *Democracias sin calidad*

Rule of law	*Accountability*	*Responsiveness*	Libertad	Igualdad	**Resultados**
—					Insuficiente
—	—				Irresponsable
—	—	—			No legítima
—	—		—		Reducida
—	—			—	Desigual
—	—	—	—	—	Mínima

La figura 7.3 hay que verla entonces como el revés de la figura anterior. Las *democracias ineficientes* están muy difundidas en la realidad actual. Se caracterizan a veces por un sistema legal poco conforme con los valores democráticos, con una corrupción extendida o presencia de organizaciones criminales, una limitada independencia de los jueces, larga duración de los contenciosos, altos costes de acceso a los tribunales. Las *democracias irresponsables,* en cambio, se caracterizan por la ausencia de alternancia, escasa competencia, por la presencia de fuerzas políticas dominantes en el parlamento y en el país, o bien por estructuras intermedias débiles. La democracia delegada, en la acepción de O'Donnell (1994), es una democracia ineficiente, con una amplia corrupción, pero también es una democracia irresponsable, por la ausencia de la *accountability horizontal* y por la debilidad de la *accountability vertical*. En el análisis de determinados autores (véase, por ejemplo, Mair, 2002: 81 y ss.) las democracias populistas son regímenes sin partidos en los que la fragmentación de las identidades y confusiones ideológicas y organizativas caracterizan el declive de los mecanismos representativos, con la consiguiente menor *accountability* y el mayor papel de los movimientos y de la "calle" en relación directa con los líderes políticos [14].

Son democracias sin calidad también las *democracias con escasa o ninguna legitimidad* que resultan de la existencia de un amplio descontento, y en las cuales grupos más o menos organizados desafían a

[14] El fenómeno populista, con su propuesta de recolocar al "pueblo" en el centro de la democracia, se ha analizado recientemente como una modalidad de reacción a las tensiones, a las insatisfacciones, al descontento y a la protesta, en una palabra, a la *malaise* democrática que ha aparecido en los últimos años en Europa occidental (Mény y Surel, 2002).

las instituciones recurriendo a formas distintas y más o menos frecuentes de protesta, huelgas, manifestaciones. Más allá de todo, la poca legitimidad lleva a las democracias que se ven desafiadas a generar medidas de autodefensa que por lo general suponen recaídas negativas en el grado de libertad de que efectivamente se goza en esos países. La experiencia de los movimientos terroristas y las reacciones de los regímenes democráticos italiano y alemán ilustran este tema muy claramente.

También las democracias en las que se limitan cada vez más los derechos sociales y el derecho político por excelencia, el voto, consiste sólo en indicar la preferencia por una lista, decidida por las oligarquías del partido, o en la que la información está muy monopolizada por un único propietario con consecuencias previsibles para el pluralismo de la información y para la formación de opiniones por parte del público, son democracias sin calidad que a falta de una mejor expresión se pueden llamar *democracias reducidas*.

Los problemas económicos de base, las políticas económicas implementadas por el gobierno a partir de fuertes concepciones del mercado y de la competencia, no atenuadas por la solidaridad y la justicia social, y también fenómenos de inmigración que generan personas sin medios de subsistencia y en busca de cualquier ocupación pueden llevar a *democracias desiguales*, esto es, a sistemas políticos en los que las distancias económicas y sociales en la población aumentan claramente en lugar de disminuir. Finalmente, cuando no existen ninguna de las características que pueden mejorar un régimen democrático, y se encuentra apenas por encima de los requisitos para que un cierto sistema institucional entre en el *genus* democrático, nos encontramos en una *democracia mínima.*

El análisis desarrollado en los apartados anteriores y esta rápida clasificación de las democracias con o sin calidad ponen en evidencia, lejos de toda duda, lo problemático y difícil que es construir una buena democracia, que en el mejor de los casos corre el peligro de convertirse en un ejercicio estéril y utópico, cuando no se muestra como una veleidad dañina, y muestra cómo son mucho más frecuentes las democracias sin calidad. Una vez establecidas las definiciones y las dimensiones relevantes, identificando los problemas y las variaciones, la dirección de investigación más provechosa parece ser otra: identificar, ante todo, los problemas teóricos que se plantean a los estudiosos en un sentido, y a los líderes políticos y a los ciudadanos en otro, en la óptica de mejorar un determinado sistema democrático. Al análisis de

algunos de estos problemas se dedicará el próximo capítulo. No se tratará en cambio el problema de los indicadores y las medidas de calidad democrática no sólo porque sobre este tema ya existen diversas contribuciones, como las de Weir y Beetham (1999) sobre el caso inglés, Della Porta y Morlino (2001) sobre el caso italiano, o las de Altman y Pérez Liñán (2001), Lijphart (1999) y Foweraker y Krznaric (2000), sino también porque la estrategia de investigación cualitativa-cuantitativa que hemos sostenido aquí requeriría descender al detalle del análisis de los casos concretos para justificar satisfactoriamente los indicadores y las variables utilizados.

CONCLUSIONES. CONSTRUIR LA CALIDAD

I. ¿CUÁLES SON LOS PROBLEMAS?

Una vez que se han establecido las dimensiones analíticas y de investigación relevantes, "construir" la calidad democrática sigue siendo un objetivo muy importante tanto para los políticos, para el gobierno y para la oposición, además de para los ciudadanos, y como algo muy arduo de alcanzar. En este capítulo, me limito a examinar cuatro problemas, entre los más complicados, cuya solución llevaría a conseguir una mayor calidad democrática. Añado de inmediato que, por una parte, el examen de tales problemas no agota en modo alguno los aspectos específicamente relevantes para una buena democracia; y por la otra, que su misma solución teórica es sólo la premisa, en tanto que es indispensable, para una realización concreta.

Se trata de las siguientes cuestiones: 1) ¿cómo considerar y eventualmente superar el peso negativo de las tradiciones autoritarias que tiene un determinado país y que perduran también después, tras la instauración y la consolidación democrática?; 2) ¿existe un diseño constitucional que sea el más adecuado para una buena democracia?; 3) ¿cuál es el significado y la importancia del anclaje, que se ha desarrollado durante el proceso de consolidación, para la calidad democrática?; y 4) ¿cómo evaluar el peso de los factores internacionales para la calidad democrática?

Al primer punto se prestará una atención relativamente más amplia, en consideración al escaso espacio que la literatura dedica a este tema, pese a su importancia (pero véase mejor Hite y Morlino, 2003, en el que se inspira el apartado siguiente). Los países que están en el trasfondo de los próximos apartados siguen siendo primordialmente los europeos y los de América del Sur.

II. ¿CÓMO SE PUEDEN SUPERAR LAS TRADICIONES AUTORITARIAS?

Defino como tradiciones o herencias autoritarias aquellos modelos de comportamiento, reglas, relaciones, situaciones sociales y políticas, pero también normas, procedimientos e instituciones, que introdujo o reforzó el régimen autoritario inmediatamente anterior a la transición democrática. Las herencias autoritarias influyen sobre un amplio espectro de instituciones políticas, económicas y sociales; suelen aparecer claramente en el funcionamiento y el comportamiento de los aparatos de seguridad (Agüero, 2003; Pereira y Ungar, 2003); pueden encontrar apoyo en determinados actores, intereses, identidades; incluyen modelos de dominio social y una fuerte desigualdad en el acceso a las instituciones legales y políticas; pueden asumir la forma de recuerdos del pasado represivo, que permanecen en estado latente, pero en ciertos momentos determinados actores sociales y políticos pueden activarlos.

Los aspectos observables de las herencias autoritarias son múltiples. En primer lugar, una herencia autoritaria incluye tres elementos, ligados entre sí, y que pueden estar parcialmente presentes también en el nuevo entramado democrático. Y son: a) un conjunto de creencias, valores y actitudes; b) una o varias instituciones públicas, entes o simples organizaciones; c) los comportamientos derivados de las relaciones entre las dos primeras dimensiones. En los procesos de cambio político, estos elementos pueden producir distintos escenarios: las creencias, los valores y las actitudes pueden atenuarse o desaparecer durante el régimen democrático, mientras persisten las instituciones o las organizaciones portadoras de concretos intereses; o bien las creencias pueden persistir pese al cambio de régimen, mientras desaparecen las instituciones; también un comportamiento puede persistir a causa de la inercia, cuando las creencias o las instituciones ya han desaparecido. Ciertamente, cuanto mayor sea el número de dimensiones que persisten, más fuertes serán las herencias y más lenta y difícil su gradual desaparición.

En segundo lugar, como lo sugiere la propia definición, existen dos tipos fundamentales de herencias: a) las relativas a los valores, las instituciones y el comportamiento queridos por el régimen autoritario; b) las que refuerzan valores anteriores e instituciones existentes, con nuevas instituciones, entes u organizaciones y sus correspondientes hábitos de comportamiento. El segundo tipo de herencias está

profundamente arraigado en la cultura política y suele ser más fuerte y duradero. Dado que los regímenes autoritarios a menudo son transposiciones institucionales de coaliciones conservadoras (véase el capítulo 2), este tipo de herencias es el más recurrente. Existen también regímenes más innovadores en términos institucionales. Se trata normalmente de regímenes con características totalitarias, como el fascismo italiano o el régimen militar chileno. Desde un punto de vista empírico, el segundo tipo de herencias, que tiene raíces históricas más profundas, se considera autoritario si ha sido apoyado claramente por decisiones y políticas del régimen autoritario inmediatamente anterior.

En tercer lugar, una herencia implica siempre continuidad con un fenómeno preexistente, pero en términos más generales también podría considerarse como una reacción al fenómeno que le ha precedido. En este sentido, los artífices de la democratización perciben claramente la necesidad de diferenciar el nuevo régimen del anterior. Esta reacción, que lleva a una cierta discontinuidad, es también una forma de herencia. Un buen ejemplo de este tema puede ser la Constitución italiana. Como se desprende de los debates en la comisión que elaboró la Constitución, muchas propuestas y decisiones suponen intentos de establecer instituciones de gobierno diametralmente opuestas a las del régimen fascista. El resultado fue el importante papel que se atribuyó al parlamento respecto del gobierno, lo que ha provocado periodos de ineficacia decisional, cuando el papel dominante de la Democracia Cristiana decayó, a la mitad de los años cincuenta. Como sugieren Bermeo (1992) y después Pridham (2000), este tipo de reacción se puede llamar *political learning*, o aprendizaje político. En esta ocasión nos atendremos a un significado más restringido del término herencias, y se consideran sólo aquellas que implican una continuidad respecto al pasado, aunque a menudo sea difícil separar analíticamente los procesos de aprendizaje político de las propias herencias.

Añado otra observación importante para entender mejor el fenómeno. Los regímenes autoritarios han controlado, en distinta medida, la reestructuración de las relaciones Estado-trabajo y Estado-capital-trabajo, y la reestructuración de la representación política de los trabajadores. En Italia y Portugal, los regímenes autoritarios establecieron ordenamientos corporativos; en el Cono Sur, por el contrario, los regímenes militares debilitaron la protección social propia de las democracias. En Argentina, Chile y Uruguay, durante el período autoritario se dio una "desmovilización" de los trabajadores y de los grupos representativos de las capas sociales más bajas. En estos países, las

organizaciones de los trabajadores son mucho más débiles que en el período preautoritario, por más que recientemente se haya producido un cierto despertar de su actividad. Los trabajadores brasileños han experimentado un período de intensa movilización durante la lenta y gradual transición. En conjunto, la reestructuración de los grupos de interés en el Cono Sur ha significado el debilitamiento de las organizaciones de los trabajadores y el reforzamiento de la representación política y social de los grandes intereses económicos, nacionales e internacionales.

Aunque las herencias autoritarias en cuanto que son "silenciadoras" de la protesta y la participación son difíciles de operacionalizar, dan cabida a una violencia estructural que pesa considerablemente (aunque no de manera uniforme) sobre la política y la sociedad (Habermas, 1981). Buscar la estabilidad y el orden, más que el debate y el disenso, refleja un fuerte temor hacia la polarización que se produjo bajo los regímenes democráticos anteriores, y a la brutal respuesta del Estado al conflicto. Además, como ha sugerido Maravall para el caso español (1981), también para los ciudadanos del Cono Sur el alejamiento de la política es comprensible: desde los periodos caóticos y conflictivos de los años sesenta y setenta a los terroríficos abusos de poder sufridos bajo los regímenes cívico-militares, han sido víctimas de la política.

Posteriormente, se pueden identificar tres factores, propios de la fase autoritaria, que pesan sobre la calidad de la democracia: 1) la duración del régimen autoritario anterior; 2) la innovación que produjo ese régimen; 3) la modalidad de transición desde el autoritarismo. La duración es el arco temporal durante el que ha estado vigente el régimen autoritario. Si un régimen es innovador, entonces el arco temporal es menos importante. Si por el contrario el régimen no ha sido innovador, entonces tiene que permanecer en el poder al menos quince o veinte años —o sea, por lo menos una generación— para que suponga una dimensión importante. Por innovación producida por el régimen autoritario se debe entender el grado de transformación y de institucionalización de las reglas, los modelos, las relaciones y las normas, que suele desembocar en una nueva Constitución, en nuevas instituciones, pero también en un reforzamiento o debilitamiento de determinados intereses organizados o identidades (Hagopian, 1995). Por modalidades de transición nos referimos a los modos en que la transición desde un gobierno autoritario ha privilegiado a actores en el poder y/o desafiantes; ha alterado o no las reglas y los procedimientos

institucionales autoritarios; ha influido sobre los llamamientos de las élites políticas a su electorado (Munck y Skalnik Leff, 1997; Linz y Stepan, 1996; Karl y Schmitter, 1991); si se ha caracterizado por un cierto grado de violencia que ha hecho más probable la discontinuidad.

Existen importantes conexiones entre la innovación y las modalidades de transición. Si la transición es discontinua, la innovación institucional puede ser menos importante, puesto que la nueva clase política transforma las instituciones autoritarias. Si la transición es continua, la innovación que produjo el régimen autoritario es más relevante, porque se establece manteniendo una fuerte influencia de las instituciones y políticas anteriores sobre las siguientes. Llegados a este punto, hay que relacionar las variables clave de la innovación del régimen, de la duración y de la modalidad de la transición, con la calidad de la democracia en el período siguiente a la transición.

Desde la perspectiva de la calidad de los nuevos regímenes, la figura 1 enumera algunas de las principales herencias que los regímenes autoritarios transmiten a las democracias. Se ha introducido una primera distinción entre instituciones y reglas del régimen, actores de

FIGURA 1. *Herencias autoritarias y "buena" democracia*

Dimensión	*Herencias*
Instituciones del régimen y normas	Normas legales autoritarias Escasa o nula afirmación del Estado de derecho Poder judicial escasamente independiente Amplio sector público en la economía (no en el Cono Sur)
Actores de élite	Amplias prerrogativas de los militares Eficiencia escasa o inexistente de la policía Grupos extremistas de derecha e izquierda Falta de *accountability* de las élites partidistas
Grupos sociales/ instituciones	*Gleichschaltung*
Cultura a nivel de masas	Estatalismo (no en el Cono Sur) Pasividad/conformismo/cinismo Miedo/alienación de la política Posiciones no democráticas Partido/s radicales de izquierda y/o derecha

élite, grupos sociales y cultura política a nivel de masas. Para cada sector se han señalado algunas herencias que limitan la posibilidad de alcanzar una "buena" democracia. Por ejemplo, en las nuevas democracias de Europa del Sur (Morlino, 1998) está muy presente una tradición autoritaria estatalista, lo que tiene como resultado un bajo nivel de interés por la política y de participación política. Además, en la historia de estos países se encuentra claramente una escasa o nula afirmación del *rule of law*.

Hasta ahora se ha tratado de identificar las herencias autoritarias que han obstaculizado la calidad democrática, con especial referencia a algunos casos de Europa del Sur y América Latina, como Italia, España, Portugal, Chile, Argentina, Uruguay y Brasil. Antes de pasar a discutir esas herencias en clave comparada, hay que ver las dimensiones contextuales que influyen en las herencias autoritarias en cada país. La figura 2 muestra la presencia y el peso de estas dimensiones: la X mayúscula significa que la dimensión tiene mayor peso; la x minúscula, que el peso es menor, pero está presente; un casillero vacío indica la ausencia de presencia y de peso de la dimensión.

La dimensión de la duración es particularmente importante para Portugal, Chile, España y Brasil, y es más relevante cuando va acompañada por la innovación institucional, como en el caso de Portugal y Chile. Para Uruguay, el casillero relativo a la duración está vacío. En efecto, si bien el paréntesis autoritario duró una década aproximadamente y no tenía precedentes en un país con una tradición democrática tan larga, se trata de un período breve en términos comparados, que no permitió la puesta en marcha de instituciones autoritarias de socialización.

Respecto a la innovación institucional —el principal aspecto de la innovación que aquí estamos considerando— también en este caso

FIGURA 2. *Dimensiones importantes para la herencia autoritaria. Europa del Sur y América del Sur*

Países / *Dimensiones*	*Italia*	*España*	*Portugal*	*Chile*	*Brasil*	*Uruguay*	*Argentina*
Duración	x	X	X	X	X		
Innovación institucional	X	x	X	X	x	x	x
Transición continua		X		X	X	X	

Portugal y Chile se caracterizan como regímenes altamente innovadores. Curiosamente, en ambos casos ha habido una repetida referencia al fascismo italiano, el otro caso en el que se registra una fuerte innovación. En España y Brasil también se instauraron regímenes bastante innovadores, si bien en términos comparados el grado de innovación es menor; en estos dos casos, una vez más se comprueba que la duración produce un reforzamiento de la innovación. Uruguay y Argentina han sido regímenes innovadores en una acepción negativa: en efecto, los dos han reestructurado los aparatos de seguridad encargados de la represión, comprometiéndolos en abusos sin precedentes en la historia de los dos países.

Finalmente, para España y para tres de los cuatro países latinoamericanos (Chile, Brasil, Uruguay), las modalidades de transición son continuas. Y también en este caso, como era de esperar, la continuidad ha supuesto una dimensión importante para explicar la presencia de herencias autoritarias.

En conjunto, a partir de estas dimensiones, encontramos herencias muy fuertes y sobresalientes, en primer lugar en Chile, pero también en España y Brasil; Portugal e Italia se colocan en el segundo lugar; y en el tercero, a considerable distancia respecto de los otros países, se encuentran Uruguay y Argentina.

Con respecto a las herencias autoritarias en sí, se pueden identificar herencias concretas tanto en las reglas formales de gobierno como en las explícitas afirmaciones de actores inequívocamente autoritarios. Donde las herencias son menos fácilmente reconocibles —y más difíciles de medir— es en los modelos políticos y en las prácticas políticas cotidianas, que condicionan la representación y la participación democráticas. Pese a las dificultades, conviene intentar identificarlas, porque determinadas herencias autoritarias se convierten en graves obstáculos para las democracias, cuando los actores políticos les dan expresión, visibilidad o poder indudables. Para mayor claridad, el análisis se esquematiza en la figura 3.

Como se puede ver comparando las figuras 1 y 3, en esta última la dimensión relativa a la *gleichschaltung*[1] no está presente. Ello depende del hecho de que en ninguno de los casos considerados este fenómeno —propio de un régimen totalitario— era empíricamente evidente.

[1] Con este término se entiende, más exactamente, una política totalitaria llevada a cabo conscientemente por el régimen nazi alemán y que consiste en la extrema nivelación de todas las diferencias culturales, sociales y económicas.

FIGURA 3. *Herencias autoritarias y democracia. Europa del Sur y América del Sur*

Dimensión	*Herencias*	*It.*	*Es.*	*Por.*	*Chi.*	*Br.*	*Ur.*	*Ar.*
Instituciones y normas	Normas legales autoritarias	X			X	X		
	Escasa o nula afirmación del Estado de derecho					X		X
	Poder judicial escasamente independiente				X	X	X	
	Amplio sector público económico	X		X		X		
Actores de élite	Amplias prerrogativas de los militares			X	X	X	X	
	Escasa eficiencia de la policía				X	X	X	X
	Grupos radicales de derecha e izquierda	X						X
	Ausencia de *accountability* partidista	X	X	X				
Cultura política	Estatalismo	X	X	X		X		
	Pasividad/conformismo/ cinismo	X	X	X	X	X	X	X
	Miedo/alienación de la política				X	X	X	X
	Posiciones no democráticas	X	X	X	X	X		
	Partido/s radicales de izquierda y/o derecha	X						

Durante muchos años en España el régimen de Franco intentó suprimir las diferencias étnicas, lingüísticas y culturales, en particular en Cataluña y en el País Vasco. El resultado concreto ha sido alimentar y radicalizar posteriormente las franjas extremistas dentro de las reivindicaciones de independencia de los nacionalistas vascos (véase también Aguilar, 2001). En Chile, si bien sin éxito, el régimen de Pinochet emprendió un intento análogo de supresión, o eliminación de las fuerzas políticas de izquierda. También en este caso, esto provocó una respuesta organizada de tipo violento por parte de la extrema izquierda.

En cuanto a las instituciones y las normas del régimen, Italia, Brasil y Chile son países en los que algunas normas autoritarias siguen

vigentes también en el período posautoritario. La Constitución chilena de 1980 es un claro ejemplo. En los casos de Brasil y Argentina, el análisis de O'Donnell (1999b) muestra cómo la escasa afirmación del Estado de derecho encuentra confirmación en términos de herencias, aunque es necesario distinguir entre los dos países. Un poder judicial escasamente independiente supone una herencia en tres de los cuatro países de América Latina considerados. En el caso de Chile, está comenzando a emerger un poder judicial más independiente, y ha sido el *focus* de la reforma emprendida por las administraciones democráticas que se han sucedido. En Brasil, Italia y Portugal nos encontramos con la herencia de un amplio sector económico público. Durante la transición portuguesa, en el período 1974-1982, hubo una masiva nacionalización de la economía, que Cavaco Silva transformó radicalmente al final de los años ochenta. Italia y Brasil poseían un amplio sector público, que sólo recientemente se ha reducido en parte.

Indudablemente, la ausencia de un pleno control de las fuerzas armadas por parte de los civiles durante un considerable lapso de tiempo constituye una de las herencias más importantes. Es el caso de Portugal durante casi una década, después del colapso del régimen autoritario y la instauración de un régimen distinto; el de Uruguay, dada la modalidad negociada de la transición a la democracia; el de Brasil, considerado el papel de las fuerzas armadas en el Estado brasileño, reforzado por la continuidad de la transición; y de Chile, donde el papel político de las fuerzas armadas ha sido bastante duradero y profundo (véase Agüero, 2003). También aparece como una importante herencia la escasa eficiencia de la policía, tan importante para la garantía de los derechos civiles. Si bien esa ineficiencia ha sido una constante en toda la América Latina moderna, los regímenes militares y cívico-militares han acentuado este aspecto. En Argentina, los llamados "carapintadas" fueron muy activos durante la transición, y algunos de sus líderes han continuado con aquellas actividades posteriormente (Payne, 2000).

Si consideramos la *accountability* de la élite simplemente en términos de posibilidad de alternancia y de permanencia en el gobierno, entonces podemos decir que, aunque de manera distinta, Italia, España y Portugal han mostrado una ausencia o una escasa presencia de *accountability*. En Italia no hubo una posibilidad real de alternancia hasta el principio de los años noventa, cuando el partido de mayoría relativa, la Democracia Cristiana, se dividió en al menos cinco pedazos. Una ausencia de alternancia que encontraba su explicación en

una izquierda y una derecha que durante años no se integraron plenamente en el régimen democrático (véase el capítulo 5). En España, hubo un largo período de dominio socialista, en parte debido a la presencia de una derecha comprometida con el pasado régimen franquista y, por lo tanto, durante algunos años no completamente "presentable". En Portugal, el período de falta de alternancia duró todavía más, hasta la mitad de los años noventa, por razones sustancialmente similares: una izquierda radical marginada y una extrema derecha también marginal (véase el capítulo 5).

El tercer grupo de herencias tiene que ver con el nivel cultural. Estas herencias son más profundas y más penetrantes. Se refieren a los problemas esenciales de las modalidades de incorporación, o a las modalidades mediante las que los ciudadanos han sido involucrados y socializados en la política. Con el término estatalismo se entiende, por un lado, la constante referencia a las instituciones públicas y, por el otro, las expectativas que la gente coloca en el Estado como artífice y responsable de cada aspecto de su propia vida. En Europa del Sur y Brasil, el estatalismo está estrechamente ligado precisamente a las largas experiencias autoritarias. Pasividad, conformismo y cinismo son el grupo de actitudes en relación con la política más difundido en los siete países objeto de análisis. El aspecto del estatalismo, por un lado, y de la pasividad, por el otro, hacen que la *accountability* sea mucho más difícil de alcanzar. En efecto, la *accountability* supone la existencia de una sociedad civil activa. Estos dos aspectos estaban bien arraigados también en las culturas políticas preautoritarias de los países en cuestión. Sin embargo, las experiencias autoritarias han enfatizado tales dimensiones. Además, en los países de América Latina analizados, la política se ha caracterizado también por el miedo y la alienación. Y también esto está sin duda ligado al componente represivo de los cuatro regímenes cívico-militares.

Las actitudes no democráticas, o sea de no aceptación más o menos parcial de las instituciones y las reglas democráticas, son otro elemento difundido en los tres países de Europa del Sur, en Chile y en Brasil. En cada uno de los casos observados, tales actitudes aparecen según diversas modalidades y con distinta intensidad. En Italia, por ejemplo, han estado presentes durante años, y se vuelven a encontrar marginalmente todavía en los años noventa. En Brasil, pese a la enorme diferencia entre los estados en el interior del país, las actitudes no democráticas están bastante extendidas. En Uruguay, la ausencia de posiciones no democráticas ha sido en buena medida coherente con

una pasada experiencia democrática muy positiva. En Argentina, por el contrario, es de subrayar una incoherencia: la ausencia de actitudes no democráticas en el nuevo régimen democrático es incongruente con las experiencias negativas maduradas durante las anteriores democracias, caracterizadas por un alto grado de polarización, conflicto y corrupción. El gran sentimiento positivo hacia la democracia que se registra en Argentina demuestra, por lo tanto, la potencial importancia de las herencias, esta vez en el sentido de una reacción contra el pasado autoritario del país.

El problema de la gradual desaparición de las herencias sigue abierto. En primer lugar, no puede darse por descontada su desaparición. Los tipos de actitudes y creencias a nivel de masas que emergen en la figura 3 siguen persistiendo, pese al tiempo transcurrido: no a causa del fascismo, del salazarismo, del franquismo y de las distintas experiencias militares, sino sobre todo debido a nuevas características ligadas más bien a la modernidad. La pasividad, el conformismo, el cinismo y la alienación son características que reaparecen en las democracias contemporáneas y el pasado autoritario sólo parece evitar soluciones de continuidad y reforzarlas. En Italia, los sentimientos negativos hacia la política se perpetúan porque forman parte de determinadas tradiciones culturales. Mecanismos similares se pueden encontrar en otros países, como España y Brasil. Por el contrario, tiende a desaparecer el estatalismo, que era una característica de algunos regímenes autoritarios y que no se reproduce en los actuales paradigmas culturales y económicos dominantes.

Finalmente, no podemos estar seguros de que siempre sea positiva la extinción de las herencias que hemos discutido. No está claro que la moderación y el bajo radicalismo, componentes fundamentales de la consolidación democrática española y chilena, no estén ligados a la indiferencia y la pasividad, que han sido tendencias constantes dentro de esas culturas políticas complejas. El declive de estas tendencias podría significar la desaparición de aquella moderación. Por otra parte, es sabido que quienes no tienen memoria histórica pierden su identidad y están condenados a cometer los mismos errores (véase, entre otros, Bendix, 1984). En efecto, puesto que algunas herencias, aunque representen obstáculos para la realización de una buena democracia, han sido útiles —cuando no incluso muy útiles— para la consolidación democrática, es lícito concluir que es más sabio mantener vivas aquellas herencias, o mejor aún su memoria histórica.

III. ¿EXISTE UN DISEÑO CONSTITUCIONAL ADECUADO PARA UNA BUENA DEMOCRACIA?

Pregunta difícil, pero más fácil de abordar que las anteriores tanto por la larga tradición de la filosofía política como estudio del "buen gobierno" como por el debate amplio y apasionado sobre los modelos de democracia y las instituciones más adecuadas para realizar mejor el *rule of law*, la *accountability*, la *responsiveness*, así como la libertad y la igualdad.

Sobre este tema, la posición mejor argumentada y empíricamente más sólida es la de Lijphart (1999), que intenta también una traducción empírica de la calidad democrática. Se puede comenzar en este punto y, usando los mismos indicadores y medidas adoptados por Lijphart, sostener que: el *rule of law* se determina a partir del grado de corrupción existente y de ciertos aspectos de la justicia penal, como los datos sobre la población reclusa y la pena de muerte; los indicadores de *accountability* son la competición electoral (porcentaje de votos que reciben todos los partidos excepto el primero) y la participación electoral (porcentaje de los votantes respecto a los electores); la *responsiveness* viene dada por el grado de satisfacción con la democracia, por la distancia entre gobierno y votante, medida mediante sondeos, por la amplitud del apoyo electoral al gobierno, medida por las dimensiones de la mayoría parlamentaria que lo sostiene; el grado de realización de la libertad nos lo da el respeto a los derechos de libertad tomados de la investigación de Dahl (1970) sobre la poliarquía (véase también el capítulo 1); la consecución de la igualdad viene dada por la representación política femenina en el parlamento y el gobierno, por las políticas sociales a favor de la familia, la distribución de la renta, el grado de instrucción, la diversificación de las actividades económicas y de los grupos de interés, por el desarrollo del Estado social y los gastos sociales, por la protección del medio ambiente. Además, la ayuda que se recibe del extranjero, aunque Lijphart la incluye entre los elementos que contribuyen a la calidad, significa mayores recursos para el país y, por lo tanto, puede contribuir tanto a una mayor igualdad como a una mayor eficiencia con los correspondientes efectos positivos que tienen también sobre las otras dimensiones.

Si esta batería de indicadores se vincula a las democracias consensuales, en particular a la dimensión gubernamental-partidista, resulta que tales democracias, que se caracterizan por tener gobiernos formados

por varios partidos y amplias coaliciones, separación formal e informal del ejecutivo y el legislativo, sistema multipartidista con diversas dimensiones conflictivas relevantes, sistema electoral proporcional y sistemas neocorporativos (véase el capítulo 1) se caracterizan más claramente por su calidad democrática, en general, es decir en sus diversas dimensiones.

Las razones que explican esta correlación son bastante simples. Ante todo, al menos en abstracto, las democracias que se basan en la búsqueda del consenso se ven más impulsadas a realizar al menos la *responsiveness* y, cuando es posible, mayor igualdad. Si se acepta que la *responsiveness* es una dimensión crucial y que también la realización de la igualdad es importante, entonces —al menos en este plano— se puede esperar una mayor calidad. Para las otras dimensiones, la búsqueda del consenso más amplio de los ciudadanos puede ir también en menoscabo de la eficacia decisional y la eficiencia y, por lo tanto, puede incidir indirectamente en sentido negativo sobre la *accountability* y sobre el *rule of law*. Esta última, por otra parte, es según ciertos autores precisamente la dimensión central de la calidad.

En particular, por una parte, para medir la calidad democrática y dar apoyo empírico a la hipótesis según la cual las democracias consensuales tienen una más alta calidad, Lijphart utiliza las investigaciones ya existentes en la literatura, aunque realizadas con distintos fines y a veces más específicos, adaptándolas con agudeza a su objetivo. Por otra parte, en la propuesta teórica avanzada en el capítulo 7, los indicadores y las medidas de calidad a que nos hemos referido se han encuadrado en el ámbito de las dimensiones allí enunciadas, mientras que Lijphart, por su parte, parece considerar ciertos aspectos, como el respeto de los derechos, la competición, la participación, la igualdad política, la representación femenina, la satisfacción por la democracia, la participación electoral y el apoyo electoral al gobierno, la cercanía entre votante y gobierno, la *accountability* y la corrupción, todos ellos componentes de la calidad democrática sin reagruparlos ni justificarlos sobre la base de dimensiones más generales, aunque aquellos aspectos se colocan en un nivel distinto de abstracción.

Los problemas más evidentes que se plantean de la utilización de estas medidas son sobre todo cuatro. El primero: ciertas medidas parecen tautológicas y engañosas. Si el apoyo popular al gobierno es un indicador de calidad, las democracias que se distinguen por amplias coaliciones gubernamentales —lo que a su vez es una característica del modelo consensual— deberían necesariamente ser democracias

con más calidad. La amplitud del apoyo al gobierno, en cambio, a menudo es el resultado de momentos de dificultad y crisis democrática, con elementos de calidad bastante dudosos (por ejemplo, las democracias occidentales después de la Segunda Guerra Mundial o al final de la transición desde el autoritarismo).

El segundo problema: para muchos autores, y siguiendo lo que se sostuvo en el capítulo anterior, un aspecto bastante importante (quizá el más importante) de la calidad democrática es el *rule of law*. Considerar agotado el análisis de esta dimensión compleja (véase el capítulo 7) con la única referencia a la corrupción, a la existencia de la pena de muerte y a las tasas de población reclusa parece insuficiente. También es igualmente insuficiente referirse a los datos de Dahl, que son de 1969, para medir las libertades. Y además, en aquellos años las democracias se concentraban en su gran mayoría en Europa Occidental, es decir en un área con numerosas democracias consensuales, según la definición amplia que nos dio de ellas Lijphart.

El tercer problema: Lijphart, cuando presenta los dos modelos de democracia, contempla dos dimensiones de base, la gubernamental-partidista y la federal-unitaria (véase, por ejemplo, Lijphart, 1999: 3-4). Esta segunda dimensión tiene que ver con: el grado de concentración o descentralización, el unicameralismo o el bicameralismo, la flexibilidad o la rigidez de la Constitución, si el control de la constitucionalidad del sistema legal está encomendado al parlamento o a tribunales constitucionales especiales, la dependencia o la independencia del banco central respecto al gobierno. En cambio, cuando el mismo autor mide la calidad democrática, una buena correlación aparece en referencia a la primera dimensión y no con la segunda, y sin embargo todos los aspectos relativos a la segunda dimensión son particularmente relevantes para la calidad democrática. Más aún, según algunos estudiosos, ciertos aspectos contenidos en la segunda dimensión serían más importantes para la calidad. Por ejemplo, la descentralización, que aproxima los centros de toma de decisiones al ciudadano, al hacer que sean más probables al menos la *accountability* y la *responsiveness* a nivel local, a muchos les parece que es un elemento característico de un diseño institucional de mayor calidad democrática. La independencia de la magistratura, incluidos los juicios de constitucionalidad, y la independencia del banco central respecto del poder político son elementos muy importantes en el análisis del *rule of law*.

Obviamente hay que preguntarse cómo Lijphart se ha visto obligado a demostrar su correlación "mutilando" las democracias que

considera, es decir dejando a un lado la dimensión concentración-descentralización. La respuesta más plausible es que las dos dimensiones no dieron resultados similares ni buenos. O sea que la hipótesis hubiera resultado menos fuerte empíricamente. Por otra parte, los aspectos que deja de lado replantean interrogantes esenciales. Parece por lo tanto criticable dejar fuera de la construcción de la calidad democrática el tema de la descentralización, que es uno de los pilares de numerosos estudios sobre la democracia, o el de la independencia del banco central, o incluso el de las oportunidades adicionales de representación que ofrece la existencia de una segunda cámara.

El cuarto problema: si la distinción se establece entre el modelo consensual y el modelo mayoritario, sostener que las democracias más próximas al primer modelo se caracterizan por una más alta calidad democrática nos dice muy poco. Entre las democracias consensuales las diferencias son notables y profundas. Y además es difícil pensar que ciertas democracias mayoritarias, como la inglesa, sean de calidad inferior a democracias consideradas durante años como consensuales, como la italiana. Y más aún, concluir —como llevaría a hacer el desarrollo lógico de la misma hipótesis— que cuanto más consensual es una democracia más alta es su calidad, significa ignorar completamente los costes de la ineficacia del sistema de consenso.

Pero los límites del análisis de Lijphart no deben llevarnos a concluir que este autor esté equivocado. Más bien se confirma (véase el capítulo 7) que una estrategia sólo cuantitativa que agrega datos diversos y no siempre fiables es insuficiente para estudiar con cuidado este fenómeno. Una estrategia cualitativa-cuantitativa e investigaciones *ad hoc* pueden responder mucho mejor a las exigencias de precisión y profundidad necesarias en éste, como en otros ámbitos.

Además, un modelo democrático que busque y consiga efectivamente el consenso, incluso social, puede llevar a una más alta calidad democrática en dos direcciones. La primera: si es visto en positivo, un proceso de toma de decisiones resultado de un amplio consenso debe conciliar necesidades y demandas diversas de la sociedad civil, lo que al mismo tiempo hace más fácil y creíble la implementación de las decisiones aceptadas por las partes interesadas. Además, consenso en los distintos niveles, comenzando por el parlamento, como sugiere Linz, significa legitimación e integración, lo que tiene efectos positivos sobre la obediencia y el respeto de las normas independientemente de las decisiones concretas que se tomen.

La segunda dirección: un modelo consensual para ser efectivamente tal puede verse obligado a prestar una mayor atención a los derechos sociales y a la realización de alguna forma de igualdad. Indirectamente, Lijphart (1999) confirma este punto cuando para mostrar la conexión entre calidad democrática y consensualismo toma en cuenta diversos indicadores relevantes para la igualdad. Por otra parte, es sabido que una democracia consensual tiene una clara tendencia a buscar soluciones que garanticen la paz social. Lijphart (1999) introduce precisamente el neocorporativismo como uno de los elementos característicos de tal modelo (véase el capítulo l). En conjunto, por lo tanto, la democracia consensual parece más adecuada para perseguir una calidad caracterizada por *responsiveness* e igualdad.

Por otro lado, un modelo democrático mayoritario o incluso parcialmente mayoritario se suele caracterizar por una competencia bipolar y alternancia en el gobierno, y por más divisiones de los propios poderes en la versión presidencial y no presidencial (véase también el capítulo 1). Las dos primeras características pueden asegurar, en positivo, una más alta calidad democrática en términos de *accountability* tanto *horizontal* como *vertical* (véase el capítulo 7). *Accountability horizontal*, gracias a la alternancia; *vertical*, gracias a la división y el control recíproco de los poderes, como ocurre en distintos casos de democracia mayoritaria. Además, en el ámbito de ciertos contextos y tradiciones culturales, un modelo mayoritario, que coloca en primer plano al individuo más que a la comunidad, puede estar más atento a la realización más plena y profunda de los derechos civiles y políticos.

Por lo tanto, no existe un modelo superior al otro en términos de calidad democrática: una cierta concepción de calidad puede llevar a sostener el consensualismo, otra, el mayoritarismo. En ambos casos, sin embargo, el *rule of law* es un componente irrenunciable de la calidad democrática [2] y, puesto que entre las diversas dimensiones referidas a la calidad existen relaciones relativamente consistentes, la separación entre ellas no puede impulsarse más allá de un cierto límite. En ambos casos, por último, los modelos pueden ganar concretamente con una atenuación del principio consensual o mayoritario, que respectivamente los sostienen. En efecto, por una parte parece adecuado atemperar el consensualismo, que suele ser origen del bloqueo de las

[2] Y no tiene nada que ver con el rendimiento de un modelo democrático o de otro tipo. Sobre la conexión entre rendimiento y modelo de democracia, por otra parte, el debate sigue abierto (véase, por ejemplo, Mattina y Pappalardo, 1999).

decisiones y de ineficiencia, con la puesta en marcha de procedimientos y modalidades de toma de decisiones que premien la eficacia y el universalismo. Por la otra, un sistema mayoritario exasperado por la continua alternancia provoca las paradojas de la democracia "de adversarios", ya señaladas por Finer (1975), en la que las decisiones que se toman y las políticas implementadas después son negadas y desmanteladas por decisiones y políticas de signo opuesto, si el partido que antes estaba en la oposición gana las siguientes elecciones. En consecuencia, la democracia es eficaz y también eficiente en el breve período de un mandato, pero ineficaz e ineficiente a medio y largo plazo cuando se revisan radicalmente las políticas anteriores.

El análisis de la relación entre modelo institucional y calidad de la democracia puede desarrollarse también en otro sentido, partiendo de una concepción distinta de la democracia, la "democracia deliberativa". En la teoría política de los últimos años se ha usado con frecuencia este término o términos análogos, tales como "democracia dialógica" (Giddens, 1998) o "democracia reflexiva" (Beck, 1999). Nos podemos detener en la primera expresión y limpiar rápidamente el campo de una posible confusión lingüística (véase Bobbio, 2002): el término "deliberativo" no se refiere a la toma de decisiones, como sugeriría el término italiano "deliberazione", sino a la fase anterior a la decisión, la del debate y el diálogo. En este sentido, los aspectos más interesantes que están detrás de esta concepción de democracia son: la revalorización de la participación directa en la discusión política, aunque sea sólo en ámbitos limitados y locales; como alternativa, la reconsideración del significado de representación cuando el representante se encuentra en un escenario deliberativo y para encontrar una solución no puede permanecer inmóvil en sus posiciones iniciales; y, sobre todo, ni en oposición polémica con enfoques estrictamente racionales, la eliminación —que también es empíricamente equívoca— de la idea preconcebida de que la posición de un actor viene dada de una vez por todas y no cambia en el transcurso del proceso de toma de decisiones.

Con estas premisas se puede definir una democracia deliberativa como un régimen democrático en el que existen espacios de discusión participativa y pública de cuestiones políticas y las decisiones son resultado, más o menos acordado, de una discusión argumentada, abierta, libre y de las convicciones que han madurado en la discusión. En otras palabras, según Elster (1998), la democracia deliberativa se caracteriza por un proceso de toma de decisiones colectivo que: a) con-

templa la participación de todos aquellos que se verán afectados por las decisiones, o de sus representantes (vertiente democrática); y b) se desarrolla mediante el recurso a argumentos propuestos por o a los participantes que comparten valores de racionalidad e imparcialidad (vertiente deliberativa). Acierta Elster cuando encuentra elementos de esta concepción en el pensamiento clásico, de Aristóteles a Burke, en los *Federalist Papers*, en Mill y Hume, sin olvidar a Rawls (1971) y Habermas (1996).

En este libro no es importante la reconstrucción del debate teórico, aunque es interesante para entender mejor qué es la democracia deliberativa. En cambio, es más importante precisar algunos aspectos y consecuencias de la configuración deliberativa de una democracia (véase Cohen, 1989 y Miller, 1993). Ante todo, el procedimiento deliberativo debería tener las siguientes características, todas políticamente relevantes: *continuidad*, ya que los participantes en el diálogo-discusión esperan que el procedimiento y las instituciones que lo acogen perduren en el futuro; *libertad*, o libre deliberación entre iguales, que está en la base de la propia legitimidad de un procedimiento de este tipo; *pluralismo* de la asociación o de la institución deliberativa, en la que se reconozcan los objetivos divergentes, incluso en relación a soluciones parecidas; *conexión* entre discusión y decisiones; pero también *respeto* y *atención* a las opiniones y las argumentaciones de los participantes; *empeño de no mentir*, manteniendo posiciones fundadas éticamente.

En cuanto a los efectos virtuosos de la deliberación, como las opiniones no se expresan *a priori* sino que se forman en el transcurso de la discusión, es posible: eliminar los argumentos y las soluciones más irracionales; hacer surgir los distintos aspectos del problema discutido para evitar simplificaciones impropias; poner en el centro de la discusión el bien público, a pesar de que sea entendido de modo unilateral; conseguir del propio proceso cooperación, integración y, sobre todo, el desarrollo de una confianza recíproca entre los participantes.

Si algunos de sus aspectos y sus consecuencias son plausibles empíricamente, como la expectativa de continuidad o los efectos integradores, en su conjunto la concepción deliberativa expresa por sí misma una posición ideal de democracia. Sin embargo, el tema no es éste, sino el de evaluar concretamente si y cómo la realización de esta concepción es útil para la calidad democrática. En esta perspectiva, se puede afirmar que si se consigue, una democracia deliberativa llevaría a una calidad más alta, caracterizada por *responsiveness*, libertad e

igualdad, más que *accountability*, mientras que el *rule of law* seguiría siendo, también en la hipótesis de realización del correspondiente modelo democrático, sí, importante, pero como fondo. En este sentido la democracia deliberativa converge con el modelo consensual estilo Lijphart. No existe una conexión necesaria entre los dos modelos, ya que el modelo consensual, que presupone siempre un papel fuerte de las élites, puede basarse —como ocurre con frecuencia— en el intercambio, en la contratación y no necesariamente en la discusión. Pero si aceptamos las consecuencias diseñadas antes la convergencia se presenta en los hechos. Para confirmarlo, en el intento de dar sustancia empírica a la concepción deliberativa, Steiner (Steiner *et al.*, 2004) conecta el modelo consensual con la democracia deliberativa analizando sobre todo el conjunto de actividades del parlamento.

Basándonos en todo lo que se ha afirmado hasta aquí, si la democracia deliberativa tiene aspectos positivos para la calidad democrática, la pregunta es: ¿cómo institucionalizar espacios deliberativos políticamente relevantes? En un cierto sentido, la propuesta de Linz que hemos recordado parece ir en esta dirección, cuando se refiere a la importancia del parlamento en una democracia para alcanzar integración, confianza recíproca y un grado más alto de legitimidad democrática. Además, como sugieren Miller (1993: 89) y Cohen (1989: 31), también a nivel ciudadano y de barrios, o incluso local, sectorial y sobre temas concretos, se pueden desarrollar escenarios deliberativos, a pesar de todos sus obvios límites de relevancia política. ¿Cómo superar esa irrelevancia, cómo ir más allá de los estrechos confines temáticos planteados por las pequeñas asambleas? Intentar responder a esta pregunta nos lleva a ampliar el análisis hacia las estructuras políticas intermedias, y lo haremos en el siguiente apartado.

IV. ¿LAS ANCLAS SON ESENCIALES PARA UNA BUENA DEMOCRACIA?

El análisis, también empírico, del proceso de la consolidación democrática (véase el capítulo 5) ha mostrado la importancia de algunas anclas para el éxito del proceso, en caso de que la legitimación del régimen democrático no sea muy pronto amplia y profunda, sino limitada y relativa. En presencia de una legitimación inclusiva, en cambio, las anclas siguen siendo importantes, pero sólo para entender qué procesos de consolidación se han llevado a cabo en concreto. Las anclas ob-

jeto de atención —*la organización de partido, el gatekeeping, las relaciones clientelares* y *las estructuras neocorporativas*— comienzan a formarse ya durante los primeros años de la instauración democrática. Sin detenernos a recordar el significado de esas anclas (véase el capítulo 5), la primera pregunta es si las cuatro formas de anclaje pueden contribuir a la calidad democrática.

El *gatekeeping* y el clientelismo por sus características no universales, que remiten a relaciones de poder desiguales y muy personales, a procesos de intercambio inevitablemente opacos, no son anclas que puedan contribuir a la calidad de la democracia. El neocorporativismo también engendra procesos de tomas de decisiones hechos de intercambio y de contratación; pero en dichos procesos, frente a los gobiernos y los ministros, están los sindicatos y las asociaciones sectoriales y territoriales. No se crea un escenario deliberativo con participantes libres e iguales, pero se pueden crear las condiciones para una mejor *responsiveness* y para una menor disparidad socioeconómica, gracias a la posibilidad de adoptar políticas sociales incluso bastante eficaces. En donde se logra posteriormente crear organizaciones partidistas sin ideologías divisoras y conflictivas, pero atentas a los aspectos programáticos, entonces se tendrían estructuras intermedias, capaces de contribuir a la calidad democrática también en el plano de la responsabilidad y de los derechos.

Todo ello significa, ante todo, *transformar el anclaje partidista*. Con más precisión, el enganche desde arriba hacia abajo de una sociedad civil descontenta, pasiva, poco viva y articulada debería sustituirse por estructuras intermedias, en las que sería esencial la participación de una sociedad civil más instruida y dispuesta a activarse. Pero ¿cómo se pueden transformar las anclas partidistas? La respuesta "simple" sería: incidiendo sobre la organización y sobre el personal de las estructuras intermedias en cuestión. Pero esto sólo sería posible si se lograsen crear verdaderos escenarios deliberativos dentro de los partidos. Desde este punto de vista, con todas las cautelas del caso, se puede recuperar la propuesta de Cohen (1989: 31) a propósito de los partidos, subrayando cómo individuos y grupos que carecen de los recursos que otorga la riqueza pueden superar sus desventajas políticas precisamente mediante los partidos, es decir, a través de las estructuras intermedias capaces de ejercer un control mucho más eficaz sobre el gobierno y sobre los distintos procesos de toma de decisiones de lo que pueda hacer el simple ciudadano. La otra ventaja de potenciar esas estructuras intermedias reside en la posibilidad de afrontar,

en los distintos niveles deliberativos, cuestiones incluso muy amplias, y no limitadas, concretas o irrelevantes. Se podría construir así una cadena deliberativa dentro de un partido desde el nivel local hacia el central para asegurar la participación de los miembros interesados y activos de la sociedad civil.

Observando bien, el problema sólo se ha diferido, en el sentido de que aún queda en pie la pregunta de cómo promover e institucionalizar estas arenas, estos escenarios que corren el riesgo de permanecer desiertos y ser totalmente irrelevantes para una sociedad civil con frecuencia distante, y en gran medida desinteresada y descontenta precisamente de los partidos y de la clase política, en la que existe más bien el peligro de tener no auténticos escenarios deliberativos (véase el apartado anterior), sino "plazas" dominadas por el radicalismo de unos pocos participantes, que participan precisamente porque tienen posiciones radicales[3].

Sin pretender señalar soluciones taumatúrgicas de ningún tipo, se puede decir que una combinación de astutas acciones podría crear las instituciones deliberativas de las que estamos tratando. Ante todo, sería necesaria la asignación de adecuados fondos públicos para los partidos, vinculados a la creación de esas arenas deliberativas, es decir de las sedes y las ocasiones de participación a nivel local, regional o intermedio y central. En segundo lugar, estas asociaciones intermedias deberían reclutar a su propio liderazgo, privilegiando de manera fuerte y explícita, incluso explícitamente disciplinada, las cualidades morales y, sería deseable, intelectuales. Sobre este aspecto no podemos dejar de seguir a Linz (1997: 420-421) cuando subraya la importancia de la calidad de la clase política para la calidad democrática y cuando apela a la honestidad personal, la tolerancia, la lealtad hacia las instituciones, y la dedicación a valores colectivos como indicadores esenciales de una clase política capaz de crear instituciones deliberativas eficaces. La dificultad para llegar a tales resultados es evidente, como igual de evidentes son sus ventajas.

La complejidad de las mismas democracias actuales exige, por otra parte, un enfoque plural de la calidad democrática. Esto significa que junto a los partidos que sean efectivos escenarios deliberativos y tengan un liderazgo de calidad, hace falta también una sociedad civil

[3] Putnam (2000, en especial el cap. 21) explica muy bien cómo en las democracias actuales están relacionados el radicalismo de algunos y la no participación de otros, y pone de manifiesto la caída del compromiso civil en los Estados Unidos y sus razones.

que crezca mediante programas de instrucción, programas culturales o la misma transformación del lugar de trabajo en un ambiente "más amigable" orientado a la construcción de auténticas comunidades, como sugiere Putnam (2000, capítulo 24). El objetivo es incrementar el capital social o la confianza recíproca entre los ciudadanos, que tiene también como una de sus consecuencias el incremento del compromiso civil por parte de los mismos ciudadanos y un mejor funcionamiento de las instituciones.

Ello significa también potenciar, en lo posible, la esfera pública al menos a través de una actividad informativa y de discusión sobre todas las cuestiones políticas importantes colectivamente, promovida por un servicio público de radio y televisión de calidad. A pesar de lo limitado que pueda ser su impacto potencial, el objetivo aquí es ofrecer un servicio del que puedan beneficiarse todos cuando lo deseen, un servicio que entre otras cosas tendría un importante efecto educativo sobre los ciudadanos a largo plazo.

Siendo conscientes de que soluciones como las propuestas son difíciles de conseguir, aunque sea parcialmente, con estas observaciones nos hemos limitado a tratar una parte, importante, de la calidad democrática. También hay que decir que ello tiene el fuerte límite de referirse a aspectos y fenómenos internos a las democracias existentes, mientras que, sobre todo en algunas áreas como Europa, la dimensión supranacional y la internacional se han convertido en predominantes para evaluar la calidad democrática.

V. ¿EL FACTOR INTERNACIONAL ES UN OBSTÁCULO PARA LA BUENA DEMOCRACIA?

Dahl (1999) y Dahrendorf (2000) no dudan al responder positivamente a esta pregunta. En realidad, el interrogante incluye algunas cuestiones más concretas según que se considere el proceso de integración europea, el funcionamiento concreto de distintas organizaciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas y el Banco Mundial, o incluso la influencia indirecta de la ampliación de los mercados y de los intercambios comerciales. Pero el punto de partida es parecido y se concentra en la imposibilidad que tienen los ciudadanos, o las personas que viven en un determinado territorio, de controlar acontecimientos o macrofenómenos que tienen lugar en el exterior

de ese territorio y que pueden tener un fuerte impacto sobre sus ciudadanos. En efecto, si ya es muy difícil hacer efectiva la *accountability* de los gobernantes respecto a la política exterior, que suele ser obra de élites políticas y profesionales ejecutada en la oscuridad de sedes más o menos oficiales, es prácticamente imposible hacer efectiva esa responsabilidad respecto a los acontecimientos externos que se escapan del dominio de las élites gubernantes y en los que el mismo público suele estar poco interesado, al no percibir su posible influencia interna.

Por otra parte, sólo con una organización política más amplia, que supere las estrechas fronteras de la gran mayoría de los regímenes democráticos actuales, cabe esperar que se afronten algunos grandes problemas del mundo contemporáneo, como el hambre, ciertas enfermedades, la protección del medio ambiente. En este sentido, como señala Dahl (1999: 22), existe una típica relación inversa entre las áreas restringidas en las que es posible conseguir una democracia de calidad y las posibilidades concretas de resolver algunos de los mayores problemas sociales y económicos de la humanidad contemporánea.

Los caminos que se abren a la "buena" democracia a nivel más amplio, si no global, son bastante claros, pero igual de utópicos y cuajados de problemas y dificultades. Algunos los recuerda Baldassarre (2002: 299 y ss.) y todos ellos consisten esencialmente en la posibilidad de exportar —a nivel más amplio y con diversas aplicaciones del principio representativo— unas instituciones que nacieron dentro de la democracia estatal, propia del mundo occidental. En definitiva, éste es el camino seguido por la Unión Europea, cuyo desafío consiste precisamente en exportar la democracia, junto con al menos algunas de las dimensiones analizadas en el capítulo 7, a los niveles supraestatal y supranacional.

En efecto, respecto al proceso de unificación europea, por una parte, la posibilidad de construir una democracia de calidad debería ser más alta en los países ricos y de más larga tradición democrática de Europa Occidental; por la otra, precisamente por efecto de este proceso, tales países se encuentran en una fase de superación del Estado nacional, mientras que la democracia que hasta hoy se conoce se ha desarrollado en el interior de las fronteras precisas y fuertes del Estado nacional, apoyándose en sus estructuras.

Esta situación deja entrever la posibilidad concreta de un nuevo modelo de democracia capaz de superar al Estado nacional y de imponerse en un área donde están algunos de los Estados nacionales más

antiguos de la historia. Un área muy amplia en la medida que abarca los iniciales quince países de la Unión Europea y otros doce países, casi todos de Europa del Este, en la que se plantea un nuevo problema: el de si es posible y cómo construir y consolidar una democracia sobre una base supranacional o, más concretamente, cómo puede convertirse en una democracia la nueva Unión Europea ampliada.

En efecto, las instituciones europeas ya desde hace algunos años condicionan nuestras vidas y nuestras economías. Como subraya Schmitter (2000: 25), las instituciones europeas toman decisiones, resuelven conflictos, producen bienes públicos, regulan el mercado, responden a los intereses, extraen y distribuyen recursos, y desempeñan otras funciones propias de un régimen político. Una de estas instituciones, el Parlamento, se forma mediante elecciones. Sin embargo, en su conjunto, esas instituciones no conforman una autoridad superior a las estatales, no tienen un conjunto de oficinas jerárquicamente ordenadas con relación a las estatales, no tienen un territorio y una población bien definidos, no han generado una identidad precisa de sus propios confines —ni ésta existía previamente, si no es en los deseos de algunos fervientes europeístas—, no tienen capacidad de aplicar directamente las decisiones adoptadas, no tienen su propia *membership* en las organizaciones internacionales, si no es limitada y poco relevante, ni capacidad autónoma para concluir tratados.

Y sobre todo, las decisiones legislativas esenciales no las toman órganos elegidos directamente, a pesar de la ampliación de los poderes del Parlamento, sobre todo después del tratado de Ámsterdam (1999), y una cierta relación más estrecha entre la Comisión y el Parlamento. Las decisiones las toman órganos de segundo grado, es decir, los representantes de gobiernos con frecuencia designados, y sólo en este sentido indirectamente elegidos, que en el mejor de los casos responden ante sus propios parlamentos nacionales, incluso en contraste con otros intereses nacionales. En una palabra, faltan muchos atributos esenciales e indispensables para que se pueda hablar de un régimen político autónomo e independiente que supere el umbral mínimo de democracia. Si la integración y la unificación siguen avanzando después, las decisiones y las actividades de las instituciones europeas influirán todavía más en la vida de los ciudadanos de los países miembros: frente a todo esto, los ciudadanos europeos tienen medios notablemente inferiores en relación a la *accountability* o la *responsiveness* a los medios que se puede llegar a tener en las democracias estatales, sólo por citar dos de las principales dimensiones ya analizadas (capítu-

lo 7). ¿Qué hacer?, ¿cómo llevar a cabo una transición de una democracia estatal a una interestatal, quizá plenamente federal?, ¿es posible pensar en una democracia sin los aparatos estatales que garanticen el *rule of law* y la responsabilidad de los elegidos, cuando todos los análisis realizados hasta este momento lo excluyen (véase, por ejemplo, Hix y Lord, 1997, especialmente el capítulo 8)?

Desde un punto de vista teórico, la posible solución se encuentra en preparar el camino para hacer surgir y estructurar, también a nivel supranacional, las dimensiones propias de la calidad democrática, o sea el *rule of law*, la *accountability* y la *responsiveness*, junto con los valores de la libertad y la igualdad. Es todo lo que muy gradualmente se ha tratado de hacer en el transcurso de los últimos años y podemos augurar que se hará en los años venideros. Hasta qué punto se logrará la construcción de una democracia de calidad, es una pregunta a la que no es posible responder, si no es a medio plazo. Sin embargo, basándonos en los análisis desarrollados, una cierta contraposición entre una parte rica, desarrollada, democrática de esta área se contrapondrá aún más claramente a otras áreas del mundo dominadas por autoritarismos, democracias limitadas, auténticos híbridos, además de por la pobreza, las enfermedades y el retraso económico. Una situación que debe afrontarse con el coraje de la utopía y el empeño de años, pero también con la conciencia de que podría no tener éxito.

VI. UNA INVESTIGACIÓN A CONTINUAR

En los primeros capítulos de este volumen se partió de las definiciones de régimen democrático y de régimen autoritario. Después se analizaron los aspectos centrales de los procesos de cambio de la democracia y en la democracia. Entre éstos, la instauración, la consolidación y la crisis son particularmente relevantes y plantean una serie de problemas a los que se intentó dar respuesta. El paso siguiente fue el de la calidad democrática: si es posible construirla y cómo. De los distintos temas tratados, este último, objeto de los últimos dos capítulos, puede suscitar mayores perplejidades y discusión tanto por su notable importancia política como por la fuerte relación con los valores que lo caracteriza.

Después de todo, por una parte, el estudio del óptimo gobierno es un tema clásico de la filosofía política y uno de los sectores más impor-

tantes de esos estudios; por otra, el estudio empírico de la buena democracia o de cómo mejorar la calidad de los regímenes democráticos, a pesar de todo, está dando sus primeros pasos. Sin duda alguna, los procesos de democratización de estos años permiten recurrir a un material empírico que antes sencillamente no existía y, por consiguiente, hay que esperar el desarrollo de tales análisis. Lo que implica que la referencia empírica para este tipo de análisis no sólo sean los países con mayor tradición democrática, sino también los otros países en los que se ha instaurado un régimen democrático, aunque sea hace poco tiempo. En definitiva, sobre todo si se observa a Europa del Este y las distintas investigaciones en estos países, se ve cómo al comienzo del siglo XXI existe la posibilidad de conjugar calidad democrática y consolidación, como antes no era posible (véase el capítulo 5).

En general, sin embargo, al menos habría que volver a subrayar un tema: en este sector se puede dar algún paso adelante si se asume una definición de buena democracia que acepte explícitamente algunos valores (libertad e igualdad) como elementos constitutivos de la definición; si se identifican las dimensiones conceptuales que se convierten también en dimensiones de variación de la calidad democrática; si se consideran, por consiguiente, los posibles modelos de democracias de calidad, pero también, a la luz de esas mismas dimensiones invertidas, los modelos de democracia sin calidad; si, además, se tienen en cuenta todos o al menos muchos de los obstáculos que se interponen a la realización del *rule of law,* la *accountability*, la *responsiveness*, así como los dos valores que acabamos de recordar; si, finalmente, con esta toma de conciencia se procede a través de un análisis de algunas interrogantes más específicas y centrales para la calidad democrática, para superar aquellos problemas que surgen en un recorrido con frecuencia accidentado, difícil, lleno de obstáculos. Otras interrogantes sobre la igualdad y sobre la libertad o la profundización de las problemáticas tratadas en estas conclusiones forman parte de la agenda futura de este sector, junto a un tratamiento empírico país por país o comparado de cada una de las dimensiones de la calidad.

BIBLIOGRAFÍA

Agüero, F. (2003): «Authoritarian Legacies: The Military's Role», en Cesarini y Hite (2003).

Aguilar, P. (2001): «Justice, Politics and Memory in the Spanish Transition», en A. Barahona de Brito, C. G. Enríquez y P. Aguilar (eds.), *The Politics of Memory. Transitional Justice in Democratizing Societies*, Oxford, Oxford University Press.

Ake, C. (1975): «A Definition of Political Stability», *Comparative Politics*, 7 (II): 271-284.

Albright, D. E. (1980): «A Comparative Conceptualization of Civil-Military Relations», *World Politics*, 32.

Almond, G. A.; Flanagan, S. y Mundt, R. J. (1973): *Crisis, Choice and Change: Historical Studies of Political Development*, Boston, Little, Brown & Co.

— y Powell, B. (1966): *Comparative Politics: a Developmental Approach*, Boston, Little, Brown & Co.; trad. cast.: *Política comparada: una concepción evolutiva*, Buenos Aires, Paidós, 1972.

— y Verba, S. (1963): *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton, N.J., Princeton University Press; trad. cast.: *La cultura cívica. Estudios sobre la participación política democrática en cinco naciones*, Madrid, Suramérica, 1970.

Altman, G. A. y Pérez Liñán, A. (2001): *Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in 18 Latin American Countries*, Notre Dame University (mimeo).

Aquarone, A. (1965): *L'organizzazione dello stato totalitario*, Turín, Einaudi.

Asmeron, H. K. (1985): *Ideology, Politics and the Emerging Shape of State Bureaucracy in Kenia, Tanzania, and Zambia: A Comparative Review*, París, Congreso IPSA.

Baldassarre, A. (2002): *Globalizzazione contro democrazia*, Roma-Bari, Laterza.

Barghoorn, F. C. (1972): *Politics in URSS*, Boston, Little, Brown & Co.

Bartole, S. y Grilli, P. (1998): *Transizione e consolidamento democratico nell'Europa centro-orientale: elites, istituzioni e partiti*, Turín, Giappichelli.

Bartolini, S. y Mair, P. (1990): *Identity, Competition and Electoral Availability: The Stabilization of European Electorates 1885-1995*, Cambridge, Cambridge University Press.

Bayart, J. F. (1976): «L'analyse des situations autoritaires. Étude bibliographique», *Revue Française de Science Politique*, 26.

Beck, U. (1999): *Che cos' é la globalizzazione*, Roma, Carocci; trad. cast.: *¿Qué es la globalización?*, Barcelona, Paidós, 1998.
Beetham, D. (1999): *Democracy and Human Rights*, Cambridge, Polity Press.
Bendix, R. (1964): *Nation-building and Citizenship: Studies of our Changing Social Order*, Nueva York, Wiley; trad. cast.: *Estado Nacional y Ciudadanía*, Buenos Aires, Amorrortu, 1974.
— (1984): *Force, Fate and Freedom: An Historical Sociology*, Berkeley, University of California; trad. it.: *Forza, destino e libertá*, Bolonia, Il Mulino, 1987.
Berins Collier, R. (1999): *Paths toward Democracy: The Working Class and Elites in Western Europe and South Africa*, Cambridge, Cambridge University Press.
— y Collier, D. (1991): *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton, N.J., Princeton University Press.
Bermeo, N. (1992): «Democracy and the lessons of dictatorship», *Comparative Politics*, 24 (3): 273-291.
Binder, L. *et al.* (1971): *Crises and Sequences in Political Development*, Princeton, N.J., Princeton University Press.
Bobbio, L. (2002): «Come smaltire i rifiuti. Un experimento di democrazia deliberativa», *Stato e Mercato*, 1.
Bobbio, N. (1955): *Política e cultura*, Turín, Einaudi.
— (1983): «Democracia», en *Dizionario di política*, editado por N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino, Turín, UTET; trad. cast.: *Diccionario de Ciencia Política*, Madrid, Siglo XXI, 1994.
— (1984): *Il futura della democrazia*, Turín, Einaudi; trad. cast.: *El futuro de la democracia*, Barcelona, Plaza y Janés, 1985.
Bogdanor, V. y Butler, E. D. (1983): *Democracy and Elections: Electoral Systems and their Political Consequences*, Cambridge, Cambridge University Press.
Bollen, K. A. (1990): «Political Democracy: Conceptual and Measurement Traps», *Studies in Comparative International Development*, 25 (1).
— y Jackman, R. W. (1985): «Political Democracy and the Size Distribution of Income», *American Sociological Review*, 50: 438-457.
Bonanate, L. (2000): *Transizioni democratiche 1989-1999: processi di diffusione della democrazia all'alba del XXI secolo*, Milán, Angeli.
Brooker, P. (2000): *Non-Democratic Regimes: Theory, Government and Politics*, Nueva York, St. Martin's.
Budge, I. (1970): *Agreement and the Stability of Democracy*, Chicago, Markham Publishing Co.; trad. cast.: *La estabilidad de la democracia*, Buenos Aires, Paidós, 1971.
Bunce, V. (2000): «Comparative democratization: Big and bounded generalizations», *Comparative Political Studies*, 33 (6-7): 703-734.
Burton, M.; Gunther, R. y Higley, J. (1992): «Introduction: Elite Transformations and Democratic Regimes», en Higley y Gunther (1992).

Cama, G. (2000): *Instituzioni e democratizzazione: l'avvento della política di massa in Gran Bretagna e Germanía*, Milán, Angeli.
Campus, D. (2000): *L'elettore pigro: informazione política e scelte di voto*, Bolonia, Il Mulino.
Caramani, D. (2000): *Elections in Western Europe since 1815: Electoral Results by Constituencies*, Londres, Macmillan.
Cardoso, F. H. y Faletto, E. (1967): *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Santiago, ILPES.
Caretti, P. (2002): *I diritti fondamentali: libertá e diritti sociali*, Turín, Giappichelli.
Cesarini, P. y Hite, K. (eds.) (2003): *Authoritarian Legacies and Good Democracy*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
Cohen, J. (1989): «Deliberation and Democratic Legitimacy», en A. Hamlin y J. Pettit (eds.), *The Good Polity*, Oxford, Blackwell, pp. 17-34.
Crozier, M.; Huntington, S. P. y Watanuki, J. (1975): *The Crisis of Democracy*, Nueva York, Nueva York University Press.
Dahl, R. A. (1961): *Who Governs?*, New Haven, Conn., Yale University Press.
— (1970): *Poliarchy, Participation and Opposition*, New Haven, Conn., Yale University Press; trad. cast.: *La poliarquía. Participación y Oposición*, Madrid, Tecnos, 1989.
— (1982): *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*, New Haven, Conn., Yale University Press; trad. cast.: *Dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control*, Alianza Editorial Mexicana, 1991.
— (1989): *Democracy and its Critics*, New Haven, Conn., Yale University Press; trad. cast.: *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 1993.
— (1994): *The New American Political (Dis)order*, Berkeley, Calif., Institute of Governmental Studies Press.
— (1998): *On Democracy*, New Haven, Conn., Yale University Press.
— (1999): «Can International Organizations Be Democratic? A Skeptic's View», en J. Shapiro y C. Hacker-Cordón (eds.), *Democracies' Edges*, Cambridge, Cambridge Universiry Press, pp. 19-36.
Dahrendorf, R. (2000): *Trust and Civil Society*, Nueva York, St. Martin's.
Dalton, R. J. (2000): *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press.
Dawisha, K. y Parrott, B. (1997): *The End of Empire? The Transformation of the USSR in Comparative Pespective*, Armonk, Nueva York, M. E. Sharpe.
Decalo, S. (1976): *Coups and Army Rule in Africa*, New Haven, Conn., Yale University Press.
De Felice, R. (1972): *Le interpretazioni del fascismo*, Bari, Laterza.
Della Porta, D. (2000): «Social Capital, Beliefs in Government and Political Corruption», en Pharr y Putnam (2000), pp. 202-229.
— y Mény, Y. (1997): *Democracy and Corruption in Europe*, Londres, Pinter.
— y Morlino, L. (2001): *Rights and the Quality of Democracy in Italy. A Research Report*, Estocolmo, IDEA.

— y Vannucci, A. (1999): *Corrupt Exchanges. Actors, Resources and Mechanisms of Political Corruption*, Nueva York, Aldine de Gruyter.
Diamond, L. (1992): «Economic Development and Democracy Reconsidered», en L. Diamond y G. Marks (eds.), *Reexamining Democracy: Essays in Honor of Seymour Martin Lipset*, Londres, Sage.
— (1993): «Three Paradoxes of Democracy», en L. Diamond y M. Plattner (eds.), *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimore, Md., Johns Hopkins University Press, pp. 95-107.
— (1996): «Democracy in Latin America: Degrees, Illusions and Directions for Consolidation», en T. Forer (ed.), *Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy in the Americas*, Baltimore, Md., Johns Hopkins University Press.
— (1999): *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Baltimore, Md., Johns Hopkins University Press.
— (2002): «Thinking about Hybrid Regimes», *Journal of Democracy*, 13 (2).
Di Palma, G. (1978): «Destra, sinistra, centro? Sulla legittimazione di partiti e coalizioni nel Sud Europa», *Rivista Italiana di Scienza Política*, 8.
— (1990): «To Craft Democracies», en G. Di Palma, *Essays on Democratic Transitions*, Berkeley, University of California Press.
Dix, R. H. (1982): «The Breakdown of Authoritarian Regimes», *The Western Political Quarterly*, 35.
Dobry, M. (2000): *Democratic and Capitalist Transition in Eastern Europe: Lessons for the Social Sciences*, Dordrecht-Boston, Kluwer Academic Publishers.
Dogan, M. (1988): *Comparing Pluralist Democracies: Stains on Legitimacy*, Boulder, Col., Westview Press.
Dowding, K. M. y Kimber, R. (1983): «The Meaning and Use of Political Stability», *European Journal of Political Research*, XI.
Duverger, M. (1951): *Les partis politiques*, París, Colin; trad. cast.: *Los partidos políticos*, México, FCE, 1957.
— (1978): *L'échec au Roi*, París, Albin Michel.
— (1980): «A New Political System Model: Semi-Presidential Government», *European Journal of Political Research*, VIII (2).
Elster, J. (1998): *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.; trad. cast.: *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 1998.
Ersson, S. y Lane, J. E. (1983): «Political Stability in European Democracies», *European Journal of Political Research*, XI.
Etzioni-Halevy, E. (1993): *The Elite Connection. Problems and Potential of Western Democracy*, Cambridge, Polity Press.
Eulau, H. y Karps, P. (1977): «The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness», *Legislative Studies Quarterly*, 3, pp. 233-254.
— y Prewitt, K. (1973): *Labyrinths of Democracy*, Nueva York, Bobbs-Merril.

Farrell, R. B. (ed.) (1970): *Political Leadership in Eastern Europe and Soviet Union*, Chicago, Aldine.
Feit, E. H. (1973): *The Armed Bureaucrats*, Boston, Houghton Mifflin.
Finer, S. E. (1962): *The Man on the Horseback*, Londres, Pall Mall.
— (1970): *Comparative Government*, Harmondsworth, Penguin Books.
— (1975): *Adversary Democracy and Electoral Reform*, Londres, Wigram; trad. cast.: *Política de adversarios y reforma electoral*, México, FCE, 1980.
— (1980): «Militari e política nel Terzo Mondo», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 10.
Fishman, R. M. (1990): «Rethinking State and Regime: Southern Europe's Transition to Democracy», *World Politics*, vol. 42, 2: 422-440.
Fisichella, D. (1976): *Analisi del totalitarismo*, Florencia-Messina, D'Anna.
Foweraker, J. y Krznaric, R. (2000): «Measuring Liberal Democratic Performance: An Empirical and Conceptual Critique», *Political Studies,* 48: 759-787.
Freedom House (varios años): *Freedom in the World*, New Brunswick-Londres, Transaction Publishers.
Germani, G. (1971): *Sociologia della modernizzazione*, Bari, Laterza; trad. cast.: *Sociología de la modernización*, Buenos Aires, Paidós, 1971.
— (1975): *Fascismo, autoritarismo e classi sociali*, Bolonia, Il Mulino.
Gibelli, M. C. y Weber, M. (eds.) (1983): *Una modernizzazione difficile: economia e società in Cina dopo Mao*, Milán, Angeli.
Giddens, A. (1971): *Capitalism and Modern Social Theory*, Cambridge, Cambridge University Press; trad. cast.: *Capitalismo y la moderna teoría social*, Barcelona, Idea Books, 2006.
— (1973): *The Class Structure of the Advanced Societies*, Nueva York, Harper & Row; trad. cast.: *La estructura de clases en las sociedades avanzadas*, Madrid, Alianza, 1979.
— (1998): *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Cambridge, Polity Press; trad. cast.: *La tercera vía: la renovación de la socialdemocracia*, Madrid, Taurus, 1999.
Goodin, R. E. (1996): «Institutions and their Design», en R. E. Goodin (ed.), *The Theory of Institutional Design*, Cambridge, Cambridge University Press.
Grassi, D. (1999): *La democrazia in America Latina. Problemi e prospettive del consolidamento democratico*, Milán, Angeli.
Griffith, E. S.; Plamenatz, J. y Pennock, J. R. (1956): «Cultural Prerequisites to a Successfully Functioning Democracy: A Symposium», *American Political Science Review*, 50.
Grilli, P. (1997): *Da uno a molti: democratizzazione e rinascita dei partiti in Europa orientale*, Bolonia, Il Mulino.
Grofman, B. y Lijphart, A. (1986): *Electoral Laws and their Political Consequences*, Nueva York, Agathon Press.

Guarnieri, C. y Pederzoli, P. (1997): *La democracia giudiziaria*, Bolonia, Il Mulino; trad. cast.: *Los jueces y la política: Poder judicial y democracia*, Madrid, Taurus, 1999.

Gunther, R. (1989): «Electoral Laws, Party Systems and Elites: The Case of Spain», *American Political Science Review*, 83: 835-858.

—; Diamandouros, N. y Puhle, H. J. (eds.) (1995): *The Politics of Democratic Consolidation*, Baltimore, Md., Johns Hopkins University Press.

— y Montero, J. R. (1994): «Los anclajes del partidismo: un análisis comparado del comportamiento electoral en cuatro democracias del sur de Europa», en P. del Castillo (ed.), *Comportamiento político y electoral*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, pp. 467-548.

Gurr, T. R. *et al.* (1997): *Polity II: Political Structures and Regime Change. 1800-1986*, Ann Arbor, Mich., ICPR paper.

Habermas, J. (1981): *Theorie des kommunikativen Handels,* Bd. 1*, Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung*, Frankfurt am Main, Suhrkamp; trad. cast.: *Teoría de la acción comunicativa,* Madrid, Taurus, 1987.

— (1996): *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Milán, Guerini e Ass.

Hadenius, A. (1992): *Democracy and Development*, Cambridge, Cambridge University Press.

Hagopian, F. (1995): «After Regime Change: Authoritarian Legacies, Political Representation and the Democratic Future of South América», *World Politics*, 45 (abril): 464-500.

Haug, M. R. (1967): «Social and Cultural Pluralism as a Concept in Social System Analysis», *The American Journal of Sociology*, 73.

Held, D. (1989): *Political Theory and the Modern State: Essays on State, Power and Democracy*, Cambridge, Polity Press.

Hermet, G. (1973): «Les functions politiques des organizations religieuses dans les régimes à pluralisme limité», *Revue Française de Science Politique*, 23.

— (1975): «Dictature bourgeoise et modernisation conservatrice», *Revue Française de Science Politique*, 25.

Higley, J. y Gunther, R. (eds.) (1992): *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe,* Cambridge, Cambridge University Press.

Hintze, O. (1962 y 1964): *Staat und Verfassung*, Gotinga, Vandenhoeck & Ruprecht, y *Soziologie und Geschichte*, Gotinga, Vandenhoeck & Ruprecht; trad. it. *Stato e società*, Bolonia, Zanichelli, 1980.

Hite, K. y Morlino, L. (2003): «Problematizing Authoritarian Legacies and Good Democracy», en Cesarini y Hite (2003).

Hix, S. y Lord, C. (1997): *Political Parties in the European Union*, Londres, Macmillan.

Hough, J. F. y Fainsod, M. (1979): *How the Soviet Union is Governed*, Cambridge, Cambridge University Press.

Huber, J. D. y Powell, G. B. (1994): «Congruence between Citizens and Policy Makers in Two Visions of Liberal Democracy», *World Politics*, 46, 3 (abril): 291-326.
Huntington, S. P. (1968): *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Conn., Yale University Press; trad. cast.: *El orden político en las sociedades de cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1972.
— (1984): «Will More Countries Become Democratic?», *Political Science Quarterly*, 99: 193-218.
— (1991): *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century,* Norman-Londres, University of Oklahoma Press; trad. cast.: *La tercera ola,* Barcelona, Paidós, 1994.
— y Moore, C. H. (1970): *Authoritarian Politics in Modern Society*, Nueva York, Basic Books.
Jackman, R. W. (1978): «The Predictability of Coups d'Etat: A Model with African Data», *The American Political Science Review*, 72.
Janowitz, M. (1964): *The Military in the Political Development of New Nations. An Essay on Comparative Analysis*, Chicago, University of Chicago Press.
— (1977): *Military Institutions and Coercion in the Developing Nations*, Chicago, University of Chicago Press.
Johnson, C. (ed.) (1970): *Change in Communist Systems*, Stanford, Calif., Stanford University Press.
Johnson, T. H.; Slater, R. O. y McGowan, P. (1984): «Explaining African Military Coups d'Etat, 1960-1982», *The American Political Science Review*, 78.
Jones, M. P. (1995): «A Guide to the Electoral Systems of the Americas», *Electoral Studies*, 14 (1): 5-21.
Kaase, M.; Newton, K. y Scarbrough, E. (1995): *Beliefs in Government*, Oxford, Oxford University Press.
Karatnycky, A. (ed.) (1998): *Freedom in the World. The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties 1996-97*, New Brunswick, N.J., Transaction Pub.
—, Motyl, A. y Graybow, C. (1999a): *Nations in Transit 1998. Civil Society, Democracy and Markets in East Central Europe and the Newly Independent States*, New Brunswick, N.J., Transaction Pub.
—, — y — (1999b): «The Decline of Illiberal Democracy. The 1998 Freedom House Survey», *Journal of Democracy*, 10: 112-125.
—, — y — (2000): «The 1999 Freedom House Survey: A Century of Progress», *Journal of Democracy*, 11 (1): 187-200.
—, — y — (2002): «The 2001 Freedom House Survey», *Journal of Democracy*, 13 (1): 99-112.
Karl, T. y Schmitter, Ph. C. (1991): «Modes of Transition in Latin America, Southern Europe and Eastern», *International Social Science Journal*, 128 (mayo): 269-284.

Katz, R. S. y Mair, P. (1994): *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, Londres, Sage.
— y — (1995): «Changing Modes of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party», *Party Politics*, 1 (1).
Kelsen, H. (1981): *La democrazia*, Bolonia, Il Mulino; trad. cast.: *Esencia y valor de la democracia*, Oviedo, KRK, 2006.
King, A. (1975): «Overload: Problems of Government in the 1970», *Political Studies*, 23.
King, G. (1990): «Electoral Responsiveness and Partisan Bias in Multiparty Democracies», *Legislative Studies Quarterly*, 15 (2).
Kitchelt, H. *et al.* (1999): *Post-communist Party Systems. Competition, Representation and Inter-party Cooperation*, Cambridge, Cambridge University Press.
Krasner, S. D. (1984): «Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics», *Comparative Politics*, 16 (2).
Lawson, K. (ed.) (1980): *Political Party and Linkage: A Comparative Perspective*, New Haven, Conn., Yale University Press.
— (ed.) (1988): «When Linkage Fails», en K. Lawson y P. Merkl (eds.), *When Parties Fail: Emerging Alternative Organizations*, Princeton, N.J., Princeton University Press.
Lijphart, A. (1968): *The Politics of Accomodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*, Berkeley, University of California Press.
— (1975): *The Politics of Accomodation*, Berkeley, University of California Press.
— (1977): *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*, New Haven, Conn., Yale University Press.
— (1984): *Democracies,* New Haven, Conn., Yale University Press; trad. cast.: *Las democracias contemporáneas*, Barcelona, Ariel, 1998.
— (1999): *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-six Countries,* New Haven, Conn., Yale University Press.
Lindblom, C. F. (1959): «The 'Science' of Muddling Through», *Public Administration Review*, 19 (1).
Linz, J. J. (1964): «An Authoritarian Regime: The Case of Spain», en E. Allardt e Y. Littunen (eds.), *Cleavages, Ideologies and Party Systems*, Helsinki, Westermarck Society.
— (1973): «Opposition in and under an Authoritarian Regime: The Case of Spain», en R. A. Dahl (ed.), *Regimes and Oppositions*, New Haven, Conn., Yale University Press.
— (1975): «Authoritarian and Totalitarian Regimes», en F. I. Greenstein y N. W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, vol. III: *Macropolitical Theory*, Reading, Mass., Addison Wesley.
— (1978): «Crisis, Breakdown and Reequilibration», en J. J. Linz y A. Stepan (eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore, Md., Johns Hopkins University Press; trad. cast.: *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza, 1987.

— y Stepan, A. (1996): *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe,* Baltimore, Md., Johns Hopkins University Press.
— y — (1997): *Democracy, Multinationalism and Federalism*, Madrid, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones; trad. cast.: «Democracia, multinacionalismo y federalismo», *Revista Española de Ciencia Política*, 1999, 1: 7-40.
— y Valenzuela, A. (1994): *The Failure of Presidencial Democracy*, Baltimore, Md., Johns Hopkins University Press; trad. cast.: *La crisis del presidencialismo*, Madrid, Alianza Editorial, 1997.
Lipset, S. M. (1959): *Political Man. The Social Bases of Politics*, Nueva York, Doubleday & Co.; trad. cast.: *El hombre político*, Madrid, Tecnos, 1987.
— (1994): «The Social Requisites of Democracy Revisited», *American Sociological Review*, 59 (1): 1-22.
—; Seong, K. R. y Torres, J. C. (1993): «Une analyse comparative des prérequis sociaux de la démocratie», *Revue Internationale des Sciences Sociales*, 136: 179-206.
Luebbert, G. M. (1991): *Liberalism, Fascism, or Social Democracy: Social Classes and the Political Origins of Regimes in Interwar Europe*, Oxford, Oxford University Press; trad. cast.: *Liberalismo, fascismo o socialdemocracia. Clases sociales y orígenes políticos de los regímenes de la Europa de entreguerras*, Zaragoza, Prensas Universitarias, 1997.
Luttbeg, N. R. (ed.) (1974): *Public Opinion and Public Policy: Models of Political Linkage*, Ithaca, Nueva York, F. E. Peacock.
Mainwaring, S.; O'Donnell, G. y Valenzuela, A. (1992): *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
— y Scully, T. R. (eds.) (1995): *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press; trad. cast.: *La construcción de las instituciones democráticas*, Santiago, CIEPLAN, 1996.
Mair, P. (1991): «Introduction», en P. Mair (ed.), *The West European Party System*, Oxford, Oxford University Press.
— (2002): «Populist Democracy vs Party Democracy», en Mény y Surel (eds.) (2002).
Maravall, J. M. (1981): *La política de la transición 1975-80*, Madrid, Taurus.
— (1997): *Surviving Accountability*, European University Institute, Jean Monnet Chair Papers.
— (2002): «The Rule of Law as a Political Weapon», en J. A. Maravall y A. Przeworski (eds.), *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge, Cambridge University Press.
Marshall, T. H. (1963): *Sociology at the Crossroad*, Londres, Heinemann.

Mattina, L. y Pappalardo, A. (1999): *Democrazie e decisioni un'analisi comparata sulle istituzioni politiche e il rendimento economico delle democrazie contemporanee*, Roma, Carocci.
May, J. D. (1978): «Defining Democracy: A Bid for Coherence and Consensus», *Political Studies*, 26.
McRae, K. (ed.) (1974): *Consociational Democracy*, Toronto, McClelland & Stewart.
Melis, G. *et al.* (1980): *La Cina dopo Mao*, Roma-Bari, Laterza.
Mény, Y. y Surel, Y. (eds.) (2002): *Democracies and the Populist Challenge*, Londres, Palgrave.
Merkel, W. y Croissant, A. (2000): «Formal Institutions and Informal Rules of Defective Democracies», *Central European Political Science Review*, 1 (2).
Miller, D. (1993): «Deliberative Democracy and Social Choice», en D. Held, *Prospects for Democracy*, Cambridge, Polity Press.
Moore, B. Jr. (1966): *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Boston, Beacon Press; trad. cast.: *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia: el señor y el campesino en la formación del mundo moderno*, Barcelona, Península, 1973.
Morlino, L. (1980): *Come cambiano i regimi politici*, Milán, Angeli; trad. cast.: *Cómo cambian los regímenes políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
— (1981): *Della democrazia all'autoritarismo*, Bolonia, Il Mulino.
— (1990): «Authoritarianism», en A. Bebler y J. Seroka (eds.), *Contemporary Political Systems. Classifications and Typologies*, Boulder-Londres, Lynne Rienner.
— (1991): «Introduzione», en Morlino (ed.) (1991).
— (1998): *Democracy between Consolidation and Crisis. Parties, Groups and Citizens in Southern Europe*, Oxford, Oxford University Press.
— (2001b): «Constitutional Design and Problems of Implementation in Southern and Eastern Europe», en Zielonka (ed.) (2001).
— (ed.) (1991): *Construire la democrazia: gruppi e partiti in Italia*, Bolonia, Il Mulino.
— y Lijphart, A. *et al.* (2001a): «Democracy, Southern European Style?», en N. P. Diamandouros y R. Gunther (eds.), *Parties, Politics, and Democracy in the New Southern Europe*, Baltimore, Md., The Johns Hopkins University Press, pp. 16-82.
— y Mattei, F. (1992): «Vecchio e nuovo autoritarismo nell'Europa Mediterranea», *Rivista Italiana di Scienza Política*, 22 (1): 137-160.
— y Tarchi, M. (1996): «The Dissatisfied Society: Protest and Support in Italy», *European Journal of Political Research*, 30 (2): 41-63.
Munck, G. y Skalnik Leff, C. (1997): «Modes of Transition and Democratization: South America and Eastern Europe in Comparative Perspective», *Comparative Politics*, 29 (3): 343-362.

Neubauer, D. E. (1967): «Some Conditions of Democracy», *American Political Science Review*, 61.
Newton, K. y Norris, P. (2000): «Confidence in Public Institutions: Fate, Culture, or Performance?», en Pharr y Putnam (2000).
Nordlinger, E. A. (1978): *I nuovi pretoriani: l'intervento dei militari in politica*, Milán, Etas libri.
Nun, J. (1968): «A Latin American Phenomenon: The Middle Class Military Coup», en J. Petras y M. Zeitlin (eds.), *Latin America: Reform or Revolution?*, Nueva York, Fawcett.
O'Donnell, G. (1973): *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics*, Berkeley, Institute of International Studies, University of California.
— (1979): «Tensions in the Bureaucratic Authoritarian State and the Question of Democracy», en D. Collier (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, N.J., Princeton University Press.
— (1992): «Transitions, Continuities and Paradoxes», en S. Mainwaring, G. O'Donnell y J. S. Valenzuela (eds.), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspectives*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
— (1994): «Delegative Democracy», *Journal of Democracy*, 5 (1): 55-69.
— (1998): «Horizontal Accountability in the New Democracies», *Journal of Democracy*, 9.
— (1999a): «Horizontal Accountability in New Democracies», en Schedler *et al*. (eds.) (1999).
— (1999b): *Counterpoints: Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
— y Schmitter, P. C. (1986): «Political Life after Authoritarian Rule: Tentative Conclusion about Uncertain Transitions», en O'Donnell, Schmitter y Whitehead (eds.) (1986).
—, — y Whitehead, A. (eds.) (1986): *Transitions from Authoritarian Rule: Southern Europe*, Baltimore, Md., Johns Hopkins University Press; trad. cast.: *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós, 1988.
Offe, K. (1991): «Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory Facing the Triple Transition in East Central Europe», *Social Research*, 58 (4): 865-892.
O'Kane, R. H. T. (1993): «Against Legitimacy», *Political Studies*, 41: 471-487.
Payne, L. (2000): *Uncivil Movements: The Armed Right Wing and Democracy in Latin America*, Baltimore, Md., Johns Hopkins University Press.
Peeler, J. A. (1998): *Building Democracy in Latin America*, Boulder, Col., Lynne Rienner.
Pereira, A. y Ungar, M. (2003): «State Security Forces and Democracies in Chile, Argentina and Brazil», en Cesarini y Hite (2003).

Perlmutter, A. (1981): *Modern Authoritarianism*, New Haven, Conn., Yale University Press.
— y LeoGrande, W. (1982): «The Party in Uniform: Toward a Theory of Civil-Military Relations in Communist Political Systems», *The American Political Science Review*, 76.
Pharr, S. J. y Putnam, R. D. (2000): *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton, N.J., Princeton University Press.
Piano, A. y Puddington, A. (2001): «The 2000 Freedom House Survey», *Journal of Democracy*, 12 (1): 87-92.
Pierson, P. (2000): «Increasing Return, Path Dependence and the Study of Politics», *American Political Science Review*, 94.
Pizzorno, A. (1980): *I soggetti del pluralismo: classi, partiti, sindacati*, Bolonia, Il Mulino.
Pomper, G. M. (1992): «Concepts of Political Parties», *Journal of Theoretical Politics*, 4 (2): 143-159.
Powell, C. G. (1982): *An Economic History of the British Building Industry 1815-1979*, Londres, Methuen.
Predieri, A. (1963): «La produzione legislativa», en G. Sartori (ed.), *Il Parlamento italiano 1946-63*, Nápoles, Esi.
Pridham, G. (1994): «Democratic Transitions in Theory and Practice: Southern European Lessons for Eastern Europe», en Pridham y Vanhanen (1994).
— (2000): *The Dynamics of Democratization: A Comparative Approach*, Londres-Nueva York, Continuum.
— y Lewis, P. G. (1996): *Stabilizing Fragile Democracies: Comparing New Party Systems in Southern and Eastern Europe*, Londres-Nueva York, Routledge.
— y Vanhanen, T. (eds.) (1994): *Democratization in Eastern Europe: Domestic and International Perspectives*, Londres, Routledge.
Przeworski, A. (1986): «Some Problems in the Study of the Transitions to Democracy», en G. O'Donnell, P. C. Schmitter y L. Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, Baltimore, Md., Johns Hopkins University Press.
— (2000): *Democracy and Development. Political Institutions and Wellbeing in the World*, Cambridge, Cambridge University Press.
— (2000): *Democracy and Development: Political Institutions and Wellbeing in the World, 1950-1990*, Cambridge, Cambridge University Press.
—; Alvarez, M.; Cheibub, J. A. y Limongi, F. (1996): «What Makes Democracies Endure?», *Journal of Democracy*, 7 (1).
Putnam, R. D. (1973): *The Beliefs of Politicians*, New Haven, Conn., Yale University Press.
— (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, N.J., Princeton University Press.

— (2000): *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, Nueva York, Touchstone; trad. cast.: *Solo en la bolera: colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*, Barcelona, Galaxia Gutemberg, Círculo de Lectores, 2002.
Pye, L. W. (1972): *China: An Introduction*, Boston, Little, Brown & Co.
Rabushka, A. y Shepsle, K. (1972): *Politics in Plural Societies: A Theory of Democratic Instability*, Columbus, O., Merrill Publishing Co.
Rae, D. W (1971): *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Conn., Yale University Press; trad. cast.: *Leyes electorales y sistemas de partidos*, Madrid, CITEP, 1977.
Rawls, J. (1971): *A Theory of Justice*, Cambridge, Mass., The Belknap Press of Harvard University; trad. cast.: *Teoría de la justicia*, Madrid, FCE, 1977.
Rokkan, S. (1970): *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development*, Oslo, Universitetforlaget; trad. it.: *Cittadini, elezioni, partiti*, Bolonia, Il Mulino, 1982.
Rose, R. (1975): «Risorse dei governi e sovraccarico di domande», *Rivista Italiana di Scienza Política*, 5.
Roth, G. (1963): *The Social Democrats in Imperial Germany*, Totowa, N.J., The Bedminster Press.
Rouquié, A. (1975): «L'hypothèse 'bonapartiste' et l'émergence des systèmes politiques sémicompétitifs», *Revue Française de Science Politique*, 25.
Rueschemeyer, D.; Huber Stephens, S. E. y Stephens, J. D. (1992): *Capitalist Development and Democracy*, Cambridge, Polity Press.
Rustow, D. A. (1970): «Transition to Democracy: Toward a Dynamic Model», *Comparative Politics*, 2.
— (1971): «Agreement, Dissent and Democratic Fundamentals», en K. von Beyme (ed.), *Theory and Politics*, La Haya, Nijhoff.
Sanders, D. (1981): *Patterns of Political instability*, Londres, Macmillan.
Sartori, G. (1957): *Democrazia e definizioni*, Bolonia, Il Mulino.
— (1976): *Parties and Party Systems: A Framework of Political Analysis*, vol. 1, Cambridge, Cambridge University Press; trad. cast.: *Partidos y sistemas de partido*, Madrid, Alianza, 1980.
— (1987): *Elementi di teoría política*, Bolonia, Il Mulino; trad. cast.: *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza, 1990.
— (1993): *Democrazia: cosa é,* Milán, Rizzoli; trad. cast.: *¿Qué es la democracia?*, Madrid, Taurus, 2003.
— (1994): *Comparative Constitutional Engineering*, Londres, Macmillan; trad. cast.: *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, 1994.
— (1995): «How Far Can Free Government Travel», *Journal of Democracy*, 6.
Schaar, J. H. (1981): *Legitimacy in the Modern State*, New Brunswick, N.J., Transaction Books.
Schapiro, L. (1968): *The Government and Politics of the Soviet Union*, Londres, Hutchinson University Library; trad. cast.: *Gobierno y administración en la Unión Soviética*, Barcelona, Oikos-Tau, 1969.

Schedler, A. (1999): «Restraining the State: Conflicts and Agents of Accountability», en Schedler *et al.* (eds.) (1999).
—; Diamond, L. J. y Plattner, M. (eds.) (1999): *The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Col., Lynne Rienner.
Schmitter, P. C. (1974): «Still the Century of Corporatism?», en E. Pike y T. Stritch (eds.), *The New Corporatism*, Notre Dame, Ind., University of Notre Dame Press.
— (1984): «Patti e transizioni: mezzi non democratici a fini democratici?», *Rivista Italiana di Scienza Política*, 14.
— (1991): *Comparative Politics at the Crossroads*, Madrid, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
— (1992): «The Consolidation of Democracy and Representation of Social Groups», *American Behavioral Scientist*, 35 (4/5).
— (1999): «The Limits of Horizontal Accountability», en Schedler *et al.* (eds.) (1999).
— (2000): *How to Democratize the European Union and... Why Bother?* Lanham, Md., Rowman & Littlefield; trad. it.: *Come democratizzare l'Unione europea e perché*, Bolonia, Il Mulino, 2000.
— y Brouwer, I. (2000): «Promozione e protezione della democrazia. II concetto, le ricerche, la valutazione», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 2: 187-226.
— y Karl, T. (1993): «What Democracy Is... and Is Not», en L. Diamond y M. Plattner (eds.), *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimore, Md., Johns Hopkins University Press, pp. 39-52.
Schulz, A. (1979): *Local Politics and Nation-States, Case Studies in Politics and Policy*, Oxford-Santa Barbara, Clio Press.
Schumpeter, J. (1964): *Capitalism, Socialism and Democracy*, Londres, Allen & Unwin, 1954; trad. cast.: *Capitalismo, socialismo y democracia*, Madrid, Aguilar, 1968.
Share, D. (1987): «Transitions to Democracy and Transitions through Transaction», *Comparative Political Studies*, 19 (4).
Skilling, H. G. y Griffiths, F. (eds.) (1971): *Interest Groups in Soviet Politics*, Princeton, N.J., Princeton University Press.
Skocpol, T. (1979): *States and Social Evolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*, Cambridge, Cambridge University Press; trad. cast.: *Los Estados y las revoluciones sociales: un análisis comparativo de Francia, Rusia y China*, México, FCE, 1984.
Smith, T. (1978): «A Comparative Study of French and British Decolonization», *Comparative Society and History*, 20: 70-102.
Steiner, J. *et al.* (2004): *Deliberative Politics in Action. A Crossnational Study of Parliamentary Debates*, Cambridge, Cambridge University Press.
Stepan, A. (1971): *The Military in Politics*, Princeton, N.J., Princeton University Press; trad. cast.: *Los militares y la política*, Buenos Aires, Amorrortu, 1974.

— (1978): *The State and Society. Peru in Comparative Perspective*, Princeton, N.J., Princeton University Press.
— (1986): «Paths toward Redemocratization: Theoretical and Comparative Considerations», en O'Donnell, Schmitter y Whitehead (eds.) (1986).
— (1988): *Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone*, Princeton, N.J., Princeton University Press.
— (2001): *Arguing Comparative Politics*, Oxford-Nueva York, Oxford University Press.
— (ed.) (1973): *Authoritarian Brazil*, New Haven, Conn., Yale University Press; trad. cast.: *Brasil: los militares y la política*, Buenos Aires, Amorrortu, 1974.
— y Linz, J. J. (1996): *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post Communist Europe*, Baltimore, Md., Johns Hopkins University Press.
Strom, K. (1990): *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge, Cambridge University Press.
— (1992): «Democracy as Political Competition», en G. Marks y L. Diamond (eds.), *Reexamining Democracy: Essays in Honor of Seymour Martin Lipset*, Londres, Sage Publications.
Taagepera, R. y Shugart, M. S. (1989): *Seats and Votes: The Effect and Determinants of Electoral Systems*, New Haven, Conn., Yale University Press.
Talmon, J. L. (1952): *The Origine of Totalitarian Democracy*, Londres, Secker & Warburg; trad. cast.: *Los orígenes de la democracia totalitaria*, Madrid, Aguilar, 1956.
Tilly, C. (1975): «Revolutions and Collective Violence», en F. I. Greenstein y N. W Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, vol. III: *Macropolitical Theory*, Reading, Mass., Addison Wesley.
— (1984): *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*, Nueva York, Russell Sage Foundation; trad. cast.: *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes*, Madrid, Alianza, 1991.
Tverski, A. y Kahnemann, D. (1974): «Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases», *Science*, 185.
Valenzuela, S. J. (1992): «Democratic Consolidation in Post Transitional Settings: Notion, Process and Facilitating Conditions», en Mainwaring, O'Donnell y Valenzuela (eds.) (1992).
Vanhanen, T. (1990): *The Process of Democratization: A Comparative Study of 147 States, 1980-1988*, Nueva York, Crane Russak.
— (1997): *Prospects of Democracy: A Study of 172 Countries*, Londres, Routledge.
Verba, S. (1971): «Sequences and Development», en L. Binder *et al.*, *Crises and Sequences in Political Development*, Princeton, N.J., Princeton University Press.
— y Nie, N. (1978): *Participation and Political Equality: A Seven-Nation Comparison,* Londres, Cambridge University Press.

Weatherford, M. S. (1992): «Measuring Political Legitimacy», *American Political Science Review*, 86 (1): 149-166.
Weiner, M. (1987): «Empirical Democratic Theory», en M. Weiner y E. Ozbudun (eds.), *Competitive Elections in Developing Countries*, Durham, N. C., Duke University Press.
Weir, S. y Beetham, D. (1999): *Political Power and Democratic Control in Britain*, Londres-Nueva York, Routledge.
Weyland, K. (2001): «Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics», *Comparative Politics*, 34 (1).
Whitehead, L. (1996): «Three International Dimensions of Democratization», en L. Whitehead (ed.), *The International Dimensions of Democratization. Europe and the Americas*, Oxford, Oxford University Press.
Zielonka, J. (2001): *Democratic Consolidation in Eastern Europe*, vol. 1: *Institutional Engineering*, Oxford, Oxford University Press.
— y Pravda, A. (2001): *Democratic Consolidation in Eastern Europe*, vol. 2: *International and Transnational Factors*, Oxford, Oxford University Press.
Zuk, G. y Thompson, W. R. (1982): «The Post Coup Military Spending Question», *The American Political Science Review*, 76.
Zunino, P. G. (1985): *L'ideologia del fascismo*, Bolonia, Il Mulino.