

PROBLEMAS DE CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA Y “DEMOCRACIAS DEFECTUOSAS”*

Hans-Jürgen Puhle**

Contenido

Introducción

PROCESOS DE CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

CONCEPTOS DE DEMOCRACIA MODERNA

Democracia electoral vs. democracia liberal

Democracia de calidad

Democracia enraizada (Embedded Democracy)

EL CONCEPTO DE “DEMOCRACIA DEFECTUOSA”

TIPOS DE “DEMOCRACIA DEFECTUOSA”

CAUSAS, CONTEXTOS Y ESCENARIOS

Bibliografía

* Publicado con la autorización del autor.

** Dr. phil. de la Universidad Libre de Berlín, Catedrático de Ciencia Política en la Universidad de Frankfurt am Main y Director del Centro de Estudios Americanos (ZENAF). Ha sido Profesor visitante en las Universidades de Chile, Harvard, Cornell, Oxford, Stanford, Tel Aviv, FLACSO y en el Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones (Madrid). Es autor de numerosas publicaciones sobre problemas de la historia social, sistemas políticos, partidos y elites políticas, transiciones desde regímenes autoritarios a la democracia y otros.

PROBLEMAS DE CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA Y “DEMOCRACIAS DEFECTUOSAS”

Hans-Jürgen Puhle

Introducción

El siglo XX ha sido el siglo de las democratizaciones, primero en Europa y después en el resto del mundo. Según Samuel Huntington (1991) el proceso de democratización se ha realizado en tres olas sucesivas: la primera ola, después de la primera guerra mundial (Alemania, Austria y otros estados de Europa Central); la segunda ola, después de la segunda guerra mundial (Alemania, Austria, Italia, Japón y otros), y una tercera ola que comenzó en los años 70 en Europa del Sur (1974/75 Portugal, Grecia, España), y que prosiguió desde los años 80 en América Latina, en el Este y Sur de Asia y en otras partes del mundo. Por mi parte, creo que sería útil distinguir una cuarta ola que se refiere a las transiciones en los países del bloque soviético de Europa del Este y de Asia Central después de la caída de los sistemas comunistas a partir de 1989.

La evidencia estadística parece impresionante: como vemos en la tabla 1, en 1922 no había más de 29 democracias en el mundo. En contraste, al final del siglo había 117 según los datos de Freedom House (sin contar los estados pequeños con menos de 1 millón de habitantes), es decir, un 61,2% comparado con un 45,3 % en 1922.

Tabla 1: Procesos de democratización en el siglo XX

	Democracias	Autocracias	Total estados	Porcentaje de democracias
1922	29	35	64	45,3
1942	12	49	61	19,7
1962	36	75	111	32,4
1973	30	92	122	24,6
1990	58	71	129	45,0
1999	117	74	191	61,2

Fuentes: Datos hasta 1990 en: S.P. Huntington 1991: *The Third Wave*, Norman/London (no contando países con menos de 1 millón de hab.); 1999 en: Freedom House 1999: *Freedom in the World* (<http://www.freedomhouse.org/survey99/tables>, visit. 02.05.2000).

Las transiciones de la tercera y cuarta ola han sido de particular interés para los científicos sociales. Se ha establecido, en los últimos 25 años, una nueva industria creciente de la transición que básicamente ha tematizado cuatro fases con aspectos diferentes:

1. la fase de la apertura o de la liberalización de los regímenes autoritarios o comunistas,
2. la transición o la institucionalización de la nueva democracia,
3. los problemas de la consolidación de la democracia, o del desvío del camino democratizador, y
4. los procesos de las transformaciones más amplias y complejas - socioeconómicas y culturales - particularmente la transformación de una economía de planificación central a una economía de mercado como ocurrió en los países ex-comunistas (incluso los problemas de una coordinación adecuada y la secuencia de los pasos y decisiones del modelo de consolidación (“sequencing”).

Hemos comenzado en los años 70 y 80 con estudios sobre las transiciones en España, Portugal, Grecia y América Latina, junto con Juan Linz, Philippe Schmitter, Al Stepan, Guillermo O'Donnell y otros. Después hemos realizado, bajo los auspicios del Social Science Research Council (SSRC), la serie 'The New Southern Europe' (5 vols., 3 publicados) junto con Nikiforos Diamandouros, Richard Gunther, José Ramón Montero, Leonardo Morlino y otros.¹ En los últimos años, junto con Wolfgang Merkel y otros, hemos trabajado, tanto en términos teóricos como empíricos, en comparaciones y evaluaciones de distintas transiciones y transformaciones a escala mundial y, particularmente, sobre los defectos de las nuevas democracias y el concepto de 'democracia defectuosa'.²

El resultado de un proceso transformador, o de la transición de un régimen autocrático hacia "otra cosa" (Schmitter) puede ser, en el mejor de los casos, una democracia consolidada. Pero en la mayoría de los casos deviene en algo diferente. Las otras posibilidades son:

- otra vez un régimen autocrático (una recaída, o algo nuevo),
- una democracia no-consolidada, pero todavía en transición, o
- una democracia con defectos, que permanece relativamente estable por algún tiempo.

En todo caso, lo importante es que no hay reglas fijas ni modelos universales vigentes para todos los casos. A lo que hemos llegado, en cuanto a la posibilidad de generalizar, son probabilidades más o menos altas, generadas por comparaciones empíricas que deben ser teóricamente informadas y guiadas. Si entramos en eso, vemos que los procesos de la democratización o de la consolidación de la democracia pueden ser muy diferentes el uno del otro y que, en cada caso, siguen trayectorias propias y particulares que corresponden a las constelaciones, no sólo de los actores del juego sino también de un amplio contexto socio-económico, institucional, histórico y cultural.

En lo que sigue trataré tres cuestiones:

1. los problemas de la consolidación democrática,
2. los conceptos de la democracia moderna, con la finalidad de presentar explícitamente los criterios para una consolidación suficiente o, si no llega a ello, con el fin de poder identificar, con más detalle, los llamados 'defectos', y
3. el concepto de 'democracia defectuosa', sus tipos, contextos y tendencias.

PROCESOS DE CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

El concepto de consolidación democrática ha sido criticado (por ejemplo, en O'Donnell 1996), pero me parece útil, porque se refiere a algunos de los aspectos más importantes de la democratización y de los criterios mínimos para una democracia relativamente estable (que siempre también es una cuestión de grado) y no solamente a una fase más del proceso transformador, como piensan muchos. Por otra parte, se refiere a un proceso del cual los comienzos coinciden con la segunda fase de la transición (después de las primeras elecciones) y que normalmente continúa después del final de la transición hasta un umbral mínimo a partir del cual consideramos la nueva democracia como consolidada. Es un proceso de profundización de las reglas procedimentales, un proceso de intensificación, con dimensiones institucionales, actitudinales y de comportamiento que tiene necesariamente que contar con una mayor cantidad de factores intervinientes, actores y arenas de competencia que el proceso de transición. En este proceso puede suceder que se modifican las condiciones de la transición como pasó con los 'pactos postergados' en Argentina, o en otro sentido en Portugal. Por eso, la consolidación de la nueva democracia no es la mera continuación de la transición del régimen autoritario, sino es cosa distinta que, a su vez, influye más en la forma concreta y en la 'calidad' (Schmitter, Morlino) de la nueva democracia que lo hacen las constelaciones de la transición.

Entonces, ¿cómo podemos definir la consolidación de la democracia? Este ha sido un campo amplio de debate entre 'maximalistas' y 'minimalistas'. Desde mi punto de vista, un régimen democrático se considera como suficientemente consolidado (nunca completamente) si y sólo si todos

¹ Véase, por ejemplo, Gunther, Diamandouros, Puhle (1995); Diamandouros y Gunther (2001); Gibson (2001); Linz y Stepan (1996); Puhle (1998).
² Véase Merkel y Puhle (1999); Merkel (et al.) 1996-2000. El presente artículo es fruto de un proyecto de investigación sobre 'Consolidación democrática y democracias defectuosas' que se realizó, con ayuda financiera de la Fundación Volkswagen, en las universidades de Heidelberg y Frankfurt am Main en colaboración con Aurel Croissant, Claudia Eicher y Peter Thiery bajo la dirección de Wolfgang Merkel y Hans-Jürgen Puhle. Los resultados están o estarán publicados en: Merkel, Puhle et al. 2003; Croissant y Thiery (2000); Croissant (2002); Thiery (2003); Puhle (2003). Agradezco a los colegas y colaboradores por su inspiración y su crítica.

los grupos políticos significantes consideran como legítimas las instituciones y respetan las reglas del juego democrático, es decir, si y sólo si la democracia es 'the only game in town' (Przeworski).³

En cuanto a los sectores o regímenes parciales de la consolidación democrática hay varios modelos:

- las trayectorias diferentes, que se observan en, por lo menos, tres dimensiones de la consolidación de Gunther, Diamandouros y Puhle (1995): la consolidación institucional, la actitudinal, y la del comportamiento;

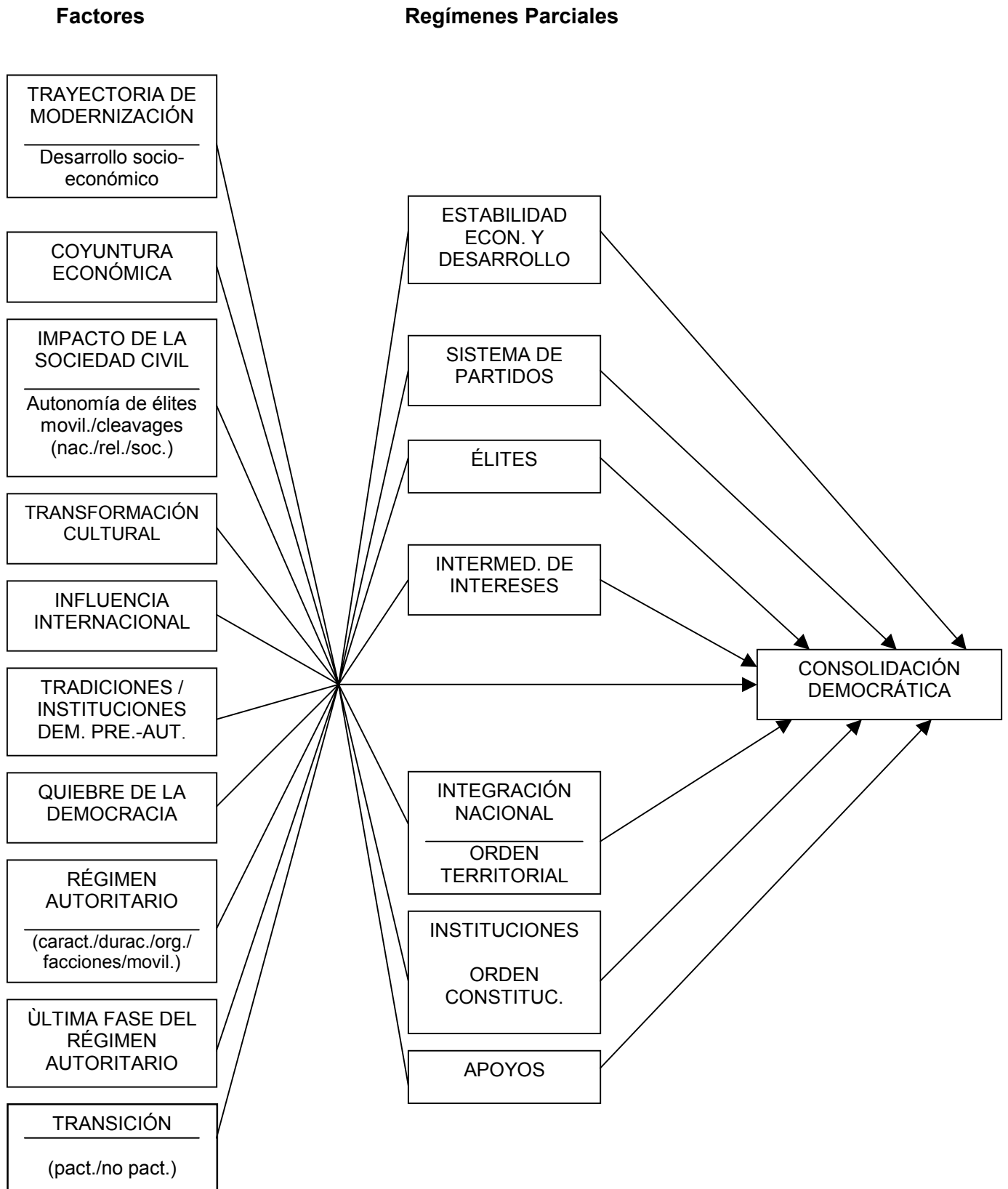
- las cinco arenas de Juan Linz y Alfred Stepan (1996): la sociedad civil, la sociedad política, el estado de derecho, el aparato del estado y la sociedad económica;

- las cuatro dimensiones de Wolfgang Merkel (1999): la consolidación constitucional, la consolidación representativa, la consolidación del comportamiento, y la consolidación de la cultura cívica y de la sociedad civil;

- o los siete regímenes parciales de mi modelo expresado en el gráfico 1: estabilidad económica y desarrollo, el sistema de partidos, la interacción de élites, los mecanismos de la intermediación de intereses, las constelaciones de la integración nacional y del orden territorial, el orden constitucional y las instituciones, y los mecanismos de legitimación, consentimiento contingente o apoyo difuso. (Merkel y Puhle 1999).

3 Más en detalle, véase Gunther, Diamandouros, Puhle (1995), 5-32; Linz y Stepan (1996).

Gráfico 1: Factores principales y regímenes parciales de la consolidación democrática



Es importante constatar que la consolidación de la democracia no es simplemente la adición o integración de la consolidación de los regímenes parciales. En 1982 en España, una de- (y re-) consolidación del sistema de partidos fue el último paso hacia la consolidación de la democracia. Y sabemos que existen mecanismos de interdependencia entre los distintos regímenes parciales: Si anda mal la economía por mucho tiempo o si no están cuidados algunos intereses vitales de los ciudadanos (sea en términos de puestos de trabajo o sea autonomía cultural), se produce un ominoso 'desencanto' y se disminuyen los apoyos para la democracia.

También importa considerar los contextos y resultados diferentes. Bastarán sólo cuatro puntos ejemplares: primero, hay que señalar que existe una diferencia de categoría entre las transiciones y consolidaciones de los países occidentales, por un lado, y los países ex-comunistas, por el otro, porque en los últimos tenemos que contar con una simultaneidad de las dos transformaciones, la político-institucional y la socio-económica, desde los primeros comienzos de la crisis del antiguo régimen. Es verdad que la 'doble transformación' es un fenómeno general y lo encontramos también en Occidente, porque siempre hay necesidad de reformas socio-económicas. Pero aquí, los actores y las élites normalmente pueden elegir y buscar sus prioridades adecuadas en cuanto a la velocidad y a la secuencia de los pasos y decisiones (incluso postergar todo cambio económico y social hasta después del fin de la transición, como sucedió en España). Esta posibilidad no existe en los países ex-comunistas, donde la búsqueda de una secuencialidad ('sequencing') adecuada y oportuna siempre ha sido crucial.

Segundo, tiene un cierto significado el hecho de sí los países en vía de democratización han optado por un sistema parlamentario o por un sistema presidencialista. Normalmente, los sistemas parlamentarios han facilitado un poco más el proceso de consolidación de la democracia, aunque no en las dimensiones que ha sugerido Juan Linz (Linz y Valenzuela 1994).

Tercero, el balance comparado ha mostrado que se han consolidado todas las nuevas democracias de Europa del Sur y, dentro de Europa del Este, aquellas socioeconómicamente más avanzadas, con tradiciones pluralistas más extendidas y en las que rige un estado de derecho; mientras que en el resto del mundo encontramos mucho menor consolidación: en el ámbito latinoamericano, según nuestro criterio, sólo en Uruguay (y hasta cierto punto en Chile).

Cuarto, no debemos olvidar que también dentro de la misma región, o dentro de la misma categoría del desarrollo o de las tradiciones, los patrones y las trayectorias de la democratización han sido muy distintos, y que ninguna consolidación ha sido como la otra. Esto se refiere tanto al carácter del régimen autoritario (militar o mixto) o comunista, en su última fase, y a su declive (agotamiento, liberalización, 'apertura', 'softliners', 'defeat in war') como al modo y a las prioridades de la transición (revolucionaria o reformista, guiada y controlada, pactada o no-pactada), a las relaciones entre élites negociadoras y masas movilizadas y al resultado concreto del proceso de la consolidación (o no-consolidación).

CONCEPTOS DE DEMOCRACIA MODERNA

¿Cómo sabemos, en qué momento, o secuencia de momentos, se ha consolidado una democracia? A veces, cuando hubo estabilidad democrática por algún tiempo, es posible saberlo ex post. Pero esta posibilidad en gran parte depende de nuestra definición de democracia y de sus criterios. Hay muchas formas distintas de democracia, además es cierto que puede variar lo que llamamos la 'calidad' de la democracia, ya que hay casos con más o menos democracia, particularmente cuando estamos pensando en las distintas dimensiones del criterio de la igualdad o de la justicia social. Sabemos: las democracias son procesos concretos que nunca están terminados.

Sin embargo, existe un mínimo democrático que es un mínimo institucional cuyos elementos no pueden ser sustituidos, en su esencia, por mecanismos informales. Entre estos elementos me parecería razonable prestar especial atención a los siguientes:

- el derecho de ciudadanía con alto grado de inclusión,
- elecciones libres, honestas (free and fair), efectivas y competitivas, y por eso
- la libertad de asociación y de información, y
- el gobierno exclusivo por representantes electos, responsables y controlables; pero también

- el reconocimiento de los derechos humanos y cívicos, y
- las garantías del estado de derecho en el interés (y como protección) de los ciudadanos.

Democracia electoral vs. democracia liberal

Lo primero que nos llama la atención es que la mayoría de las definiciones que encontramos en la literatura pertinente no corresponde a los elementos de éste mínimo democrático. En general, las definiciones son más minimalistas, desde Joseph Schumpeter hasta Robert Dahl, Guillermo O'Donnell o Philippe Schmitter y otros. Lo son porque toman como focus exclusivamente los mecanismos de la participación, (i.e. la democracia electoral), y tienden a olvidar la segunda línea de tradición de la democracia moderna occidental que ha sido algo marginalizada en el curso de los años y bajo la hegemonía del concepto Dahliano de poliarquía (polyarchy): esto es la línea de la democracia liberal en la tradición anglo-sajona, de los checks and balances y del rule of law, de las libertades civiles y políticas del ciudadano frente al estado, y de sus garantías.

Cuando reunimos estas dos líneas de la tradición democrática moderna, la electoral y la liberal, llegamos al concepto de la democracia liberal, o del estado de derecho democrático. A eso me refiero cuando hablo, en forma abreviada, de 'democracia'. Esto no sólo significa exigir un poco más que algunos otros, sino que me parece importante e indispensable, porque a largo plazo la democracia electoral no puede sobrevivir sin las garantías de la democracia liberal, y porque el estado de derecho es un pre-requisito funcional de la eficacia de la representación y de la eficacia de las decisiones e instituciones. No hay alternativas verdaderamente democráticas al estado de derecho democrático.

Por supuesto podemos reconocer y operacionalizar en formas diferentes y variadas este carácter de la democracia y esta intención terminológica. Solo voy a mencionar tres ejemplos, uno que es minimalista, otro que es muy exigente, y un tercero que me parece adecuado. Una versión minimalista es la clasificación de las 'democracias electorales' (con elecciones libres y honestas) por Larry Diamond (1999) en tres clases: democracias liberales, semiliberales e iliberales, a base de los ratings de Freedom House en una escala de las libertades civiles de 1 a 7 (3=semilib., 4-7=ilib.). Esto queda todavía bastante esquemático, pero nos permite algunas primeras distinciones:

Tabla 2: Democracias liberales, semi-liberales e iliberales (porcentajes del total de democracias electorales, 2001)

<i>Distribución continental</i>	<i>Democracias liberales</i>		<i>Democracias semi-liberales</i>		<i>Democracias iliberales</i>	
	<i>%</i>	<i>N casos</i>	<i>%</i>	<i>N casos</i>	<i>%</i>	<i>N casos</i>
<i>Total</i>	58,3	70	20,8	25	20,8	25
<i>Europa (sin países post-comunistas)</i>	95,9	23	4,1	1	-	-
<i>Europa post-comunista (incl. estados CEI)</i>	50,0	9	16,7	3	33,3	6
<i>Africa</i>	28,6	6	23,8	5	47,6	10
<i>Asia</i>	23,1	3	38,5	5	38,5	5
<i>Oceania</i>	66,7	8	25,0	3	8,3	1
<i>América Latina</i>	63,3	19	26,7	8	10,0	3
<i>América del Norte</i>	100	2	-	-	-	-

Fuentes: Freedom House, según la clasificación de Larry Diamond.

El número de las democracias liberales en América Latina aquí parece demasiado alto y no lo sería según nuestros criterios: en el esquema de Diamond faltan el estado de derecho y el control de poderes (accountability horizontal) como criterios de la democracia.

Como hemos visto en la tabla 1, en el último decenio el número de las democracias electorales se ha duplicado (de 58 a 117). Ahora se evidencia que al mismo tiempo que ha disminuido el porcentaje de las democracias liberales, creció el porcentaje acumulado de las democracias semi-liberales e iliberales de un 38% en 1991 a un 41,6% en 2001 (48,3%, si no contamos los estados pequeños con menos de 1 millón de habitantes). Según los mismos datos de Freedom House, en la segunda mitad de esta década (1995-2001) en la mayoría de las democracias no liberales (semi-liberales e iliberales) la situación de la democracia no ha mejorado: en un 31% de los casos se observa un estancamiento, un 22% ha empeorado, y solo un 47% ha mejorado la calidad de la democracia.

Democracia de calidad

Una versión mas exigente la encontramos en la concepción (todavía no operacionalizada) de Leonardo Morlino de 'democracias de calidad' (quality democracies), una noción que ha sido utilizada en primer lugar por Philippe Schmitter. Morlino toma como criterios el rule of law, accountability, responsiveness, libertad e igualdad, y clasifica los resultados como democracias in/eficientes, ir/responsables, i/legítimas, libres/reducidas, des/iguales e im/perfectas (Morlino 2002).

Democracia enraizada⁴ (Embedded Democracy)

Creo que existe un concepto mas elaborado que es el de nuestro proyecto actual de investigación: trabajamos con el concepto que llamamos 'Democracia enraizada' (democracia dentro de sus contextos). Lo importante son los 11 criterios de la democracia liberal que se pueden ver en la tabla 3, de las cuales los primeros siete, en cuanto al régimen electoral, a las libertades políticas y al poder efectivo de gobernar, mas o menos corresponden a los de Dahl y Schmitter; siguen cuatro mas en las áreas del control de poderes (accountability horizontal) y del estado de derecho (rule of law, Rechtsstaat).

Tabla 3: Criterio de 'democracia enraizada' y sus defectos

0. Stateness (estabilidad)	
A. Régimen electoral	
1. representantes políticos electos	
2. sufragio inclusivo	<i>democracia exclusiva</i>
3. derecho a ser elegido/ full contestation	
4. elecciones libres y honestas	
B. Libertades políticas / Arena pública	
5. libertad de opinión, de prensa y de información	<i>democracia iliberal (1)</i>
6. derecho de asociación libre	
C. Poder real de gobernar	
7. gobierno por representantes electos/ sin dominios reservados	<i>democracia tutelada</i>
----- (la línea Dahliana de poliarquía) -----	
D. Control de poderes (Accountability horizontal)	
8. checks and balances	<i>democracia delegativa</i>

⁴ Nota del traductor: se ha traducido el concepto de "Embedded Democracy" por el concepto de Democracia enraizada, siguiendo la

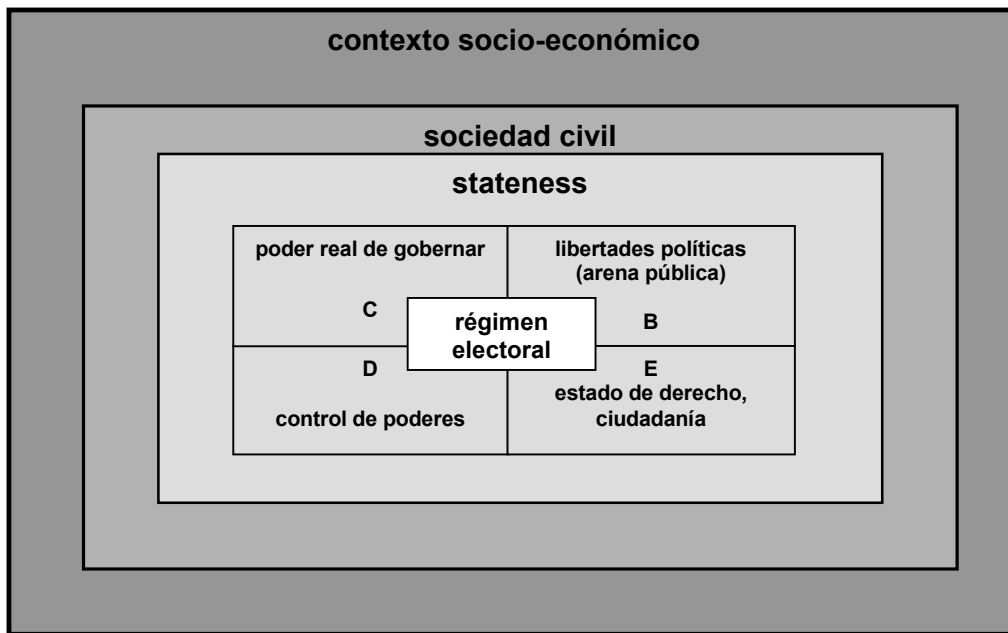
E. Estado de derecho / ciudadanía

9. derechos humanos y civiles
10. rule of law y judicial review (estado de derecho y revisión judicial de las leyes)/ cortes de justicia independientes/ igual acceso a e igualdad frente a las cortes
11. derechos y protección de minorías

democracia iliberal (2)

Habría que añadir el factor del *stateness* (estatidad) (0), como pre-requisito fundamental: es importante que se haya alcanzado la condición de estatidad (en lugar de anarquía) y que este estado sea relativamente independiente y autónomo. Para ser más sistemático tendríamos que añadir dos elementos más: la sociedad civil y el contexto socio-económico más en general. De manera que se presenta el concepto de Democracia enraizada como lo vemos en el gráfico 2:

Gráfico 2: Democracia enraizada (Embedded Democracy)



© Hans-Jürgen Puhle

Aparte del *stateness* (estatidad) hay un número de otros pre-requisitos mínimos e indispensables de la democracia, en el sentido de Lipset (1959, 1994). Entre estos pre-requisitos podemos considerar tres condiciones (o 'ausencias'):

- que no existan relaciones laborales con elementos de conscripción forzosa o de otros elementos de dependencia extra-económica de los actores,
- que no existan aspiraciones políticas y dominio exclusivo de fundamentalismos religiosos o culturales, y
- que no existan regímenes económicos sin base, por lo menos en principio, en los mecanismos de la economía de mercado.

En contraste a tales factores categóricamente excluyentes, existen otros que sólo constituyen una baja probabilidad de que haya democracia: sabemos de las obras de Vanhanen (1990, 1996) y

denominación empleada por Peter Evans de "Embedded Autonomy" traducida como autonomía enraizada.

otros, que es poco probable (aunque haya algunas pocas excepciones), que la democracia funcionara en sociedades con indicadores de desarrollo (como el PBI/ per capita o la tasa de alfabetización) por debajo de una línea definida. Muy similar es el impacto de la sociedad civil como arena y como conjunto de factores y de actores: una sociedad civil fuerte, autónoma y democrática (por lo menos poco anti-democrática) no es un pre- requisito absoluto de la democracia en el sentido de los cuatro que he mencionado. Pero es cierto que ayuda mucho si la hay. Favorece a la democracia, si hay elementos democráticos, o por lo menos pluralistas, en la sociedad civil de un país, es decir, si la sociedad civil es una sociedad civil Tocquevilliana, y no una sociedad civil autoritaria. Lo mismo corresponde a los llamados 'valores' democráticos, que pueden ayudar, pero no pueden considerarse como pre- requisitos indispensables, como lo han demostrado Muller y Seligson (1994) en el debate con Inglehart y otros. Si así fuese, una transición de un autoritarismo represivo y largo o de un totalitarismo a la democracia debería ser casi imposible, que por suerte, no ha sido el caso en la realidad. No puedo proseguir con el tema debido a que quiero presentar por lo menos algunas de las características básicas de nuestro concepto de la democracia defectuosa.

EL CONCEPTO DE “DEMOCRACIA DEFECTUOSA”

El concepto de “democracia defectuosa” trata de evitar las docenas de diferentes 'democracias con adjetivo' (Collier y Levitsky 1997) que se han establecido en la literatura. Se refiere a los regímenes en transformación que no han llegado a consolidar una democracia liberal que corresponde a los criterios de democracia enraizada, pero que, al mismo tiempo, ya no son regímenes autocráticos por el hecho de que, básicamente, funciona como principio el régimen electoral (elecciones libres y honestas), por ejemplo, que llegan al gobierno los que fueron votados por los ciudadanos, y que no se falsifiquen los resultados electorales en forma significativa y sustancial. En contraste, son otros criterios y otros regímenes parciales de la democracia que están violados o disminuidos de manera que se constituyen 'defectos' concretos en áreas distintas, rompiendo la lógica funcional del sistema de la democracia liberal y la complementariedad y el balance entre los factores y regímenes del enraizamiento ('embeddedness') designados para asegurar y proteger libertad, equidad y control.

Por eso, la “democracia defectuosa” no solamente es una democracia disminuida y de baja intensidad ('low intensity citizenship'), sino también es una democracia inconsistente. El problema es que las inconsistencias no necesariamente producen la dinámica y el antagonismo necesarios para inducir al sistema a moverse de nuevo en búsqueda de algo como el 'equilibrio perdido', sea en una recaída en el autoritarismo, o sea hacia una democracia más liberal. Al contrario, es posible que los defectos se enraícen y que la democracia se concrete como “democracia defectuosa”. Por eso, la “democracia defectuosa” es mas que una fase en el camino, sea hacia la consolidación de la democracia liberal, o sea hacia atrás al autoritarismo. Esta 'zona gris' de las democracias puede ser una zona relativamente estable.

Nuestros puntos de partida aquí son las características de democracia enraizada. Los defectos pueden ocurrir en uno, otro o en varios de los criterios de los cinco regímenes parciales de la democracia liberal (véase gráfico 2). Según su carácter constituyen cuatro subtipos de democracias defectuosas (véase tabla 3).

TIPOS DE “ DEMOCRACIA DEFECTUOSA ”

Como vemos en la tabla 3, los subtipos más relevantes de la “democracia defectuosa” son: la democracia exclusiva (limitada, oligárquica, masculina o restringida) cuando algunos criterios del régimen electoral (pero no su sustancia) han sido violados; la democracia iliberal (y también exclusiva) cuando se infringen las libertades políticas; la democracia tutelada (guardada, protegida) si hay un dominio reservado de fuerzas no democráticas como los militares; la democracia delegativa en caso de una violación del control de poderes, y un segundo tipo de la democracia iliberal (o democradura), con infracciones en el ámbito de los derechos humanos y civiles, del estado de derecho (rule of law) y de la protección de minorías. Con mas diferenciación se podrían crear más subtipos, por ejemplo distinguiendo entre las dos variedades de la democracia iliberal; pero nos ha parecido útil combinar factores y concentrarnos en los cuatro tipos mas importantes:

1. *la democracia exclusiva*: su criterio central es la universalidad del derecho al voto. La exclusión puede realizarse siguiendo varios criterios: los más frecuentes son los criterios étnicos, religiosos, o de género. Los más claros ejemplos han sido Suiza hasta 1971, el sur de Estados Unidos hasta 1964, Irlanda del Norte hasta 1972, Letonia y Tailandia a partir del 1992.

2. *la democracia tutelada*: en este tipo de una democracia defectuosa existen dominios reservados de fuerzas no democráticas que constituyen poderes y actores de veto, como los militares o distintos grupos oligárquicos tradicionales. Este tipo, aparte del clásico caso de la Turquía de Atatürk, ha sido frecuente en América Latina (hasta en el Chile de la actualidad, aunque en forma reducida) y en Asia del Sureste, aunque no tanto en las otras partes del mundo.

3. *la democracia delegativa*: en este tipo - no completamente idéntico con la noción de Guillermo O'Donnell (1994) - no funcionan los checks and balances. En la mayoría de los casos el ejecutivo domina al poder legislativo y/ o gobierna por decretos, como lo hicieron, en su época, los presidentes Menem y Yeltsin. Además faltan la independencia y el poder real de las cortes de justicia. Los casos clásicos son Argentina, Rusia o Corea del Sur.

4. *la democracia iliberal*: en este cuarto tipo no funcionan los mecanismos del estado de derecho. Este es el tipo mas frecuente en todas partes del mundo. Las violaciones a los criterios de la democracia liberal se realizan en dos ámbitos distintos: primero en el ámbito de las libertades políticas (en la arena pública) como la libertad de opinión, de información y de asociación, que forman parte de los derechos de participación política y por eso, al mismo tiempo, constituyen (y frecuentemente van juntos con otros) defectos por exclusión; y segundo, en el ámbito de las garantías de las libertades de los ciudadanos frente al estado, representadas por los derechos civiles y humanos, el acceso libre y eficiente a las instituciones del estado de derecho y el principio de revisión judicial de las leyes.

Tabla 4: Autocracia, democracias liberales y defectuosas en América Latina, Europa del Este, Asia del Este y del Sur

	<i>Autocracia</i>	<i>Democracias defectuosas</i>				<i>Democracia liberal</i>
		<i>Democracia exclusiva</i>	<i>Democracia iliberal</i>	<i>Democracia delegativa</i>	<i>Democracia tutelada</i>	
América Latina	Perú (2) ^a	BRASIL (1,2) GUATEMALA (1,2)	BRASIL (2) Bolivia (1,2) GUATEMALA (1,2) El Salvador (2) Honduras (2) México (1,2) Nicaragua (2) Panamá (2)	Argentina (2) Perú (1)	BRASIL (1) Chile (1,2) Ecuador (1,2) El Salvador (1) Honduras (1) Nicaragua (1) Panamá (1) Paraguay (1,2)	Argentina (1) Uruguay (1,2)
Europa del Este	Bielorusia (2) Yugoslavia (1)	Estonia (1) Letonia (1,2)	Albania (1,2) Bielorusia (1) Croacia (2) Macedonia (1,2) Moldavia (1,2) Rumania (1) Rusia (2) Eslovaquia (1) Ucrania (1,2)	Croacia (1) Rusia (1)		Estonia (2) Lituania (1,2) Rumania (2) Eslovaquia (2) Eslovenia (1,2) Rep.Checa (1,2) Hungria (1,2)
Asia del Este y del Sur	Pakistán (2)	TAILANDIA (2)	INDONESIA (1,2) TAILANDIA (2) FILIPINAS (2) BANGLADESH (1,2) NEPAL (1,2)	Corea del Sur (2)	INDONESIA (1,2) TAILANDIA (1) Corea del Sur (1) Filipinas (1) Pakistán (1)	Taiwán (1,2)

(1) Primer año después de las elecciones fundantes de la democracia; (2) Fin del año 2000; ^a Perú 1997 – 2000 clasificada como autócrata, después otra vez como democracia defectuosa (elecciones fundantes de la democracia en la primavera del 2001) con perfil poco claro. ENFASIS: Democracias defectuosas con perfil mixto.

En la tabla 4 hemos tratado de diferenciar entre los diferentes subtipos de “democracia defectuosa” y de clasificar los respectivos países de América Latina, Europa del Este y Asia del Este y del Sur en dos períodos distintos, primero en el primer año después de las elecciones fundantes de la democracia y segundo, al final del año 2000. Es notorio que los defectos principales y característicos pueden variar con el tiempo. Además, tenemos que darnos cuenta de que en la mayoría de los casos hay una acumulación de violaciones de varios criterios de la democracia liberal, de manera que tenemos que identificar, en cada un caso, cual consideramos como defecto ‘prevalente’ (que son los que figuran en la tabla 4) y los casos mixtos y, por eso, poco claros (marcados en letra mayúscula).

Es evidente que, de esta muestra casi completa de los países en transición y transformación, los que han llegado a la democracia liberal consolidada, han sido las excepciones, por lo menos, fuera de Europa Central y de Europa del Sur (esta ola de los 70 no aparece en la tabla). En América Latina solo figura Uruguay, y tal vez Argentina en la primera fase inmediatamente después de las elecciones fundantes de la democracia. También son excepciones los países que, por violaciones graves al

régimen electoral, han recaído en rotundas autocracias. Dentro de éste grupo, en América Latina, solamente figura el Perú de la segunda fase bajo Fujimori. En la mayoría de los casos, el resultado de la transformación ha sido una democracia defectuosa, particularmente del tipo iliberal y tutelado. La gran frecuencia de casos que vemos en estas dos columnas de la tabla, indican claramente que la mayoría de las violaciones de los criterios de la democracia ocurren en los regímenes de las libertades políticas, de ciudadanía, del estado de derecho y del poder real de gobernar (los regímenes B, E y C en el gráfico 2), y menos, en el régimen electoral (A, véase el tipo de la democracia exclusiva) o en el del control de poderes y accountability horizontal (D, véase el tipo de la democracia delegativa).

CAUSAS, CONTEXTOS Y ESCENARIOS

¿Cómo podemos explicar el auge y la relativa persistencia de las democracias defectuosas?

Es evidente que aquí intervienen los mismos factores y constelaciones que hemos discutido antes, como los factores favorables o desfavorables del contexto de la consolidación de la democracia liberal. En el gráfico 1 (en la columna de izquierda) hemos tratado de indicar los conjuntos de factores más importantes que son los siguientes:

- la trayectoria o el camino de la modernización, el nivel del desarrollo socio-económico, y la coyuntura actual y sus impactos (o alibis) políticos,
- la fuerza y la autonomía de la sociedad civil, las élites, los clivajes, el 'capital social' acumulado, el grado de confianza interpersonal,
- los factores y cambios culturales,
- el contexto internacional y regional, y, bajo la línea,
- las instituciones y tradiciones del sistema político: democracias previas, legados autoritarios, la última fase del régimen autoritario, el modo de la transición (pactada o no), continuidades y rupturas.

Entre los regímenes parciales (en la columna del centro) figuran, además,

- las élites y los actores políticos y sociales, partidos políticos y grupos de interés, su grado de institucionalización y los respectivos sistemas de interacción e intermediación, y
- las constelaciones de stateness (estatidad), de integración nacional, de conflictos y soluciones, los mecanismos del gobierno territorial, etc.

Cada uno de los conjuntos de estos factores en su estado concreto puede ser o mas favorable a la consolidación de la democracia liberal o mas conducente al establecimiento de una democracia defectuosa.

Creo, sin embargo, que tenemos evidencia suficiente para decir que la mayor importancia de las democracias defectuosas en este contexto, corresponde a las instituciones y a la letra y la realidad del orden constitucional y jurídico, porque la mayoría de los defectos (y entre ellos, particularmente de los elementos que hemos llamado 'iliberales') resulta de la debilidad o la no implementación de normas y reglas propias del estado de derecho y de las garantías liberales de ciudadanía, cuya validez y vigencia depende de su carácter formal e institucional y del respeto a los mecanismos formales e institucionales que existen dentro de la sociedad. La mayoría de las instituciones no existen, o no funcionan, o no se respetan, y la mayoría de los procesos e instituciones formales están sustituidos por mecanismos e interacciones informales o populistas, la mayoría se desvirtúan y además se vacían las garantías democráticas, se contiene y limita la vigencia de las reglas, es decir, se acumulan defectos de la democracia.

Además, en nuestro proyecto no solamente hemos tratado de identificar las causas de los defectos de las democracias, sino también hemos estudiado los cambios ocurridos a lo largo del tiempo en la composición y la relativa prevalencia de los defectos, (i.e. los posibles cambios en el perfil distinto de una democracia defectuosa concreta). Mas en detalle, hemos analizado dentro de sus respectivos contextos regionales, nueve países de tres continentes: en Europa del Este (Albania, Rusia, Eslovaquia), en Asia del Este y Sureste (Tailandia, Filipinas, Corea del Sur), y en América Latina (Perú, Argentina, México). Aquí no puedo mas que esbozar, en líneas bastante simplificadas, algunas de las tendencias y principales escenarios que hemos encontrado:

- Después de la caída del régimen autocrático, en *Albania* se podía constatar un movimiento desde una democracia delegativa e iliberal a un régimen autoritario y a algo de anarquía y crisis del stateness (estatidad) (1996/97) y después hacia la democracia iliberal (1998). En *Rusia* se ha

estabilizado una democracia, en primera instancia, delegativa y después iliberal. *Eslovaquia*, en contraste, ha logrado reducir los defectos iliberales (que todavía existían en la época de Meciar) y consolidar la democracia liberal.

- En los *casos asiáticos* encontramos un movimiento general desde la democracia tutelada hacia la democracia iliberal, combinado además en *Tailandia* con fuertes rasgos excluyentes. En tanto, en *Corea del Sur* se están reduciendo los defectos iliberales.

- En *Perú* ha transcurrido todo un ciclo de movimientos, primero desde la democracia iliberal y mas y mas delegativa hacia el autoritarismo (después del autogolpe de Fujimori en 1992), y segundo, a partir del 1995, del autoritarismo hacia una nueva democracia iliberal, de la cual, en los últimos años, se han ido reduciendo, en algún grado, los defectos. *Argentina* ha recaído, después de un corto período de una democracia casi liberal, pero todavía no consolidada, en la época de Alfonsín, en defectos iliberales y mas y mas de delegación (bajo Menem) que se han estabilizado, enraizado y han sido fortalecidos aun más en la crisis actual del estado argentino. Lo característico del proceso transformador *mexicano* fue la longevidad del régimen autoritario (por los graves defectos en el régimen electoral) que culminó en 1994, cuando el sistema entró en el ámbito de la democracia iliberal en el cual se ha quedado desde entonces, con ciertas tendencias tanto aceleradas como frenadas y lentas (variadas por sectores) hacia mas democracia liberal en los últimos años. Los umbrales más significativos fueron las elecciones del 1994, el empoderamiento y la institucionalización del IFE y de otras agencias autónomas con funciones de vigilar los procesos políticos y administrativos, la realidad del gobierno dividido a partir de 1997, y la victoria del candidato del PAN en las elecciones presidenciales de 2000. Con todos los problemas económicos y sociales que hay en México, con las tradiciones endémicas del 'no cumplir', de corrupción y violencia, con los graves defectos de la integración nacional y con un estado de derecho todavía contenido y poco eficiente, (todos factores que constituyen una democracia defectuosa), también se podían observar algunos pasos importantes hacia un progreso de la democracia liberal, particularmente en el ámbito institucional y constitucional, y hacia un mayor reconocimiento (por lo menos en términos generales) de los derechos de los ciudadanos.

Si para terminar nos preguntamos, cuál podría ser el futuro de una democracia defectuosa actual; siempre hay tres escenarios distintos posibles:

- el de la regresión hacia un régimen autoritario o peor, como pasó en los casos de Perú bajo Fujimori, y de Bielorusia;

- el de la estabilidad y continuidad de los defectos por mucho tiempo, como lo hemos visto en Croacia, Rusia, Filipinas o Argentina. Este caso de una democracia defectuosa relativamente estable para todo un período es el más frecuente. Parece que a veces, no hay opción: un país, en constelaciones concretas, puede estar condenado a la democracia defectuosa por mucho tiempo (me refiero, por ejemplo, a Rusia o a Indonesia, y no tanto a Argentina). Finalmente tenemos,

- el escenario progresivo de un desarrollo hacia mas democracia liberal, como ocurrió en Taiwán y Eslovaquia en su tiempo, o como ocurre en la actualidad en Corea del Sur, Rumania, Chile, y tal vez, más lentamente y, como siempre, 'por sectores', en Brasil y en México.

Queda la pregunta de qué se podría aprender (si se puede aprender) de nuestros resultados en términos normativos y prácticos en cuanto a lo que deberían hacer los políticos y los grupos de la sociedad en una situación dada de democracia defectuosa. La regla general parece que es muy clara: es importante que los actores políticos tomen tales decisiones que conduzcan, en forma efectiva, a mediano y largo plazo, a más democracia liberal, a más rule of law, a un estado de derecho fiable y a un control de poderes efectivo, en contraste a las decisiones que estabilicen, continúen o empeoren los defectos existentes. Las decisiones políticas tienen que conducir a establecer la democracia. Entre otras cosas, esto significa que se construyan y mejoren las instituciones adecuadas a la democracia liberal, y que se cree, aumente y establezca la confianza en ellas, no solamente por garantías de participación y de equidad, sino también por las reformas sociales necesarias para asegurar los prerrequisitos mínimos e indispensables de la democracia. En este sentido hago un llamado a una construcción institucional enraizada.

Bibliografía

- Marianne Braig, Zwischen Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit. Zivile Frauenorganisationen und Demokratisierung des Staates in Lateinamerika, en: Marcus Gräser et al., eds., Staat, Nation, Demokratie, Festschrift für Hans-Jürgen Puhle, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 2001, 226-43
- David Collier y Steven Levitsky, Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research, en: World Politics 49, 1997, 430-51
- Aurel Croissant, Von der Transition zur defekten Demokratie. Demokratische Entwicklung in den Philippinen, Südkorea und Thailand, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag 2002
- Aurel Croissant y Peter Thiery, Von defekten und anderen Demokratien, en: WeltTrends 8, 2000, 9-32
- Robert A. Dahl, Polyarchy. Participation and Opposition, New Haven: Yale University Press 1971
- Robert A. Dahl, Democracy and Its Critics, New Haven. Yale University Press 1989
- Larry Diamond, ed., Consolidating the Third-Wave Democracies: Trends and Challenges, Baltimore: The Johns Hopkins University Press 1997
- Larry Diamond, Developing Democracy. Toward Consolidation, Baltimore: The Johns Hopkins University Press 1999
- Larry Diamond y Marc F. Plattner, eds., The Global Divergence of Democracies, Baltimore: The Johns Hopkins University Press 2001
- P. Nikiforos Diamandouros y Richard Gunther, eds., Parties, Politics, and Democracy in the New Southern Europe, Baltimore, The Johns Hopkins University Press 2001
- Jon Elster et al., Institutional Design in Post-communist Societies: Building the Ship at Sea, Cambridge: Cambridge University Press 1998
- Michael W. Foley y Bob Edwards, The Paradox of Civil Society, en: Journal of Democracy 7, Nr. 3, 1996, 38-52
- Heather D. Gibson, ed., Economic Transformation, Democratization and the Integration into the European Union. Southern Europe in Comparative Perspective, Basingstoke: Palgrave 2001
- Richard Gunther, P. Nikiforos Diamandouros, Hans-Jürgen Puhle, eds., The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective, Baltimore: The Johns Hopkins University Press 1995
- Richard Gunther, P. Nikiforos Diamandouros, Hans-Jürgen Puhle, O'Donnell's 'Illusions': A Rejoinder, en: Journal of Democracy 7, Nr. 4, 1996, 151-59
- Samuel P. Huntington, The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century, Norman: University of Oklahoma Press 1991
- Samuel P. Huntington, The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order, New York: Simon & Schuster 1996
- Ronald Inglehart, The Silent Revolution, Princeton: Princeton University Press 1977
- Terry Lynn Karl y Philippe C. Schmitter, Modes of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe, en: International Social Science Journal 128, 1991, 269-84
- Juan J. Linz y Alfred Stepan, eds., The Breakdown of Democratic Regimes, 4 vols., Baltimore: The Johns Hopkins University Press 1978, part. vol. 1: Juan J. Linz, Crisis, Breakdown, & Reequilibration
- Juan J. Linz y Alfred Stepan, Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe, Baltimore: The Johns Hopkins University Press 1996
- Juan J. Linz y Arturo Valenzuela, eds., The Failure of Presidential Democracy, 2 vols., Baltimore: The Johns Hopkins University Press 1994
- Seymour Martin Lipset, Some Social Requisites of Democracy, en: American Political Science Review 53, 1959, 69-105
- Seymour Martin Lipset, The Social Requisites of Democracy Revisited, en: American Sociological Review 59, 1994, 1-22

- José María Maravall, *Regimes, Politics, and Markets. Democratization and Economic Change in Southern and Eastern Europe*, Oxford: Oxford University Press 1997
- Wolfgang Merkel, *Systemtransformation*, Opladen: Leske + Budrich 1999
- Wolfgang Merkel (et al.), eds., *Systemwechsel*, vols. 1-5, Opladen: Leske + Budrich 1996-2000
- Wolfgang Merkel y Hans-Jürgen Puhle, *Von der Diktatur zur Demokratie. Transformationen, Erfolgsbedingungen, Entwicklungspfade*, Opladen: Westdeutscher Verlag 1999
- Wolfgang Merkel, Hans-Jürgen Puhle et al., *Defekte Demokratien*, 2 vols., Leverkusen: Leske + Budrich 2003 (en prensa)
- Barrington Moore, Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Boston: Beacon Press 1966
- Leonardo Morlino, "Good" Democracy or "Good" Democracies? A Theoretical Analysis and Beyond, unpubl. paper, Florence and Stanford 2002
- Edward N. Muller y Mitchell A. Seligson, *Civic Culture and Democracy. The Question of Causal Relationships*, en: *American Political Science Review* 88, 1994, 635-52
- Guillermo O'Donnell, *Delegative Democracy*, en: *Journal of Democracy* 5, Nr. 1, 1994, 55-69
- Guillermo O'Donnell, *Illusions About Consolidation*, en: *Journal of Democracy* 7, Nr. 2, 1996, 34-51
- Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter, Laurence Whitehead, eds., *Transitions From Authoritarian Rule*, 4 vols., Baltimore: The Johns Hopkins University Press 1986
- Claus Offe, *Varieties of Transformation*, Cambridge: Cambridge University Press 1996
- Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz, ed., *Caminos a la democracia*, México: El Colegio de México 2001
- Luis Carlos Bresser Pereira, José María Maravall, Adam Przeworski, *Economic Reforms in New Democracies*, Cambridge: Cambridge University Press 1993
- Víctor Pérez Díaz, *La primacía de la sociedad civil*, Madrid: Alianza 1993
- Adam Przeworski, *Democracy and the Market*, Cambridge: Cambridge University Press 1991
- Hans-Jürgen Puhle, *Staaten, Nationen und Regionen in Europa*, Wien: Picus-Verlag 1995
- Hans-Jürgen Puhle, *Demokratisierungsprobleme in Europa und Amerika*, en: Hauke Brunkhorst y Peter Niesen, eds., *Das Recht der Republik*, Festschrift für Ingeborg Maus, Frankfurt: Suhrkamp-Verlag 1998, 317-45
- Hans-Jürgen Puhle, *Mobilizers and Late Modernizers: Socialist Parties in the New Southern Europe*, en: P.N. Diamandouros y R. Gunther, eds., *Parties, Politics, and Democracy in the New Southern Europe*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press 2001, 268-328
- Hans-Jürgen Puhle, *Zwischen Protest und Politikstil: Populismus, Neo-Populismus und Demokratie*, en: Nikolaus Werz, ed., *Populismus. Populisten in Übersee und Europa*, Leverkusen: Leske + Budrich 2003 (en prensa)
- Dietrich Rueschemeyer, Evelyne Huber Stephens, John Stephens, *Capitalist Development and Democracy*, Chicago: Chicago University Press 1992
- Peter Thiery, *Demokratie und defekte Demokratien. Zur Präzisierung des Demokratiekonzepts in der Transformationsforschung*, en: Petra Bendel et al., eds., *Demokratie und Staatlichkeit*, Opladen: Leske + Budrich 2003
- Tatu Vanhanen, *The Process of Democratization. A Comparative Study of 147 States, 1980-1988*, New York: Taylor & Francis 1990
- Tatu Vanhanen, *Prospects of Democracy: A Study of 172 Countries*, London: Routledge 1996
- Werner Weidenfeld, ed., *Shaping Change – Strategies of Transformation. Results of the International Survey*, Carl Bertelsmann Prize 2001, Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers 2001