

<b>3. Democratización</b> .....	55
3.1. Aproximación conceptual .....	55
3.2. Dinámica del proceso .....	57

## 3. Democratización

### 3.1. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

Como vimos en el capítulo anterior, el concepto de democratización queda mejor ilustrado en contraste con el concepto alternativo de liberalización política. Como lo ha señalado Nohlen (1989, pp. 39-42), la democratización es un proceso que conduce de una situación autoritaria a una democracia pluralista, mientras que la liberalización política indica sólo una apertura que no finaliza necesariamente con aquel resultado, sino que puede ser orientada a reestablecer la situación anterior. Morlino (1987), por su parte, especifica que la liberalización política y la democratización son dos procesos diversos, alternativos y, eventualmente, el segundo es sucesivo del primero.

Como ya se estableció, la liberalización política se caracteriza por la concesión de algunos derechos políticos y civiles, pero en una línea de organización

controlada de la sociedad civil. Su implementación responde a la necesidad de un régimen autoritario de aumentar o conservar las bases de su sustento social o legitimidad, sin “civilizarlo” completamente. La democratización, por su parte, connota una ampliación completa y un reconocimiento real de los derechos civiles y políticos, creando las condiciones para el pluralismo y la participación, garantizados previo acuerdo de las distintas fuerzas políticas actuantes.

El criterio de la negociación o acuerdo en el que se basan ambos procesos ha sido subrayado sobre todo por O'Donnell y Schmitter (1988). Para estos autores la liberalización, en contraste con la democratización, se caracteriza por la ausencia de un compromiso y, en consecuencia, por la implementación de reformas en vía democrática (tales como el reconocimiento de derechos civiles y políticos, el sufragio universal, el multipartidismo, etcétera) que no son

garantizadas plenamente por el Estado, ni formalmente aceptadas por los diversos grupos de interés. Por lo mismo, estas reformas tienen siempre un carácter provisional y arbitrario; pueden ser anuladas en cualquier momento por el régimen, sin apelar a recursos legales, contra la decisión de la oposición.<sup>24</sup>

En términos de Przeworski (1988), mientras que la liberalización es una estrategia del régimen autoritario, que permite evaluar los riesgos inherentes a un establecimiento o reestablecimiento de libertades democráticas, la democratización es producto de un acuerdo explícito entre los distintos actores en escena. Por otra parte, mientras que la liberalización intenta crear condiciones favorables para un compromiso entre los “duros” y los “blandos”, por un lado, y los blandos y las organizaciones reformistas de la oposición, por otro, la de-

mocratización es la materialización del compromiso. Sin embargo, puesto que resulta poco probable que una liberalización política lleve a una consolidación del autoritarismo, autores como Martins (1988) la han asociado con una remodelación de la fachada del régimen más que con una fase que permita una evaluación de los costos y posibilidades de la democratización.

Es igualmente interesante el punto de vista de Dahl (1993). Para este autor, la liberalización se identifica con la ampliación de la contestación pública, mientras que la democratización implica la liberalización más el incremento de la inclusividad (o participación). Con ello, Dahl pone en evidencia la relevancia del nexo liberalización-pluralismo, que ya se subrayó en el capítulo anterior.

En síntesis, para distinguir empíricamente entre un proceso de democratización y uno de liberalización política deben considerarse, cuando menos, los siguientes indicadores: a) el grado de impredecibilidad que genera su implementación a nivel decisonal (mientras que la democratización abre mayores márgenes de impredecibilidad, por cuanto las decisiones políticas involu-

---

<sup>24</sup> Los mismos autores sostienen que, a diferencia del proceso de liberalización, el de democratización sería un proceso mediante el cual las reglas y procedimientos de la ciudadanía son, o bien aplicados a instituciones previamente gobernadas por otros principios, o extendidos para incluir a personas que no gozaban de ciertos derechos y obligaciones, o extendidos para cubrir nuevos temas o instituciones que no estaban sujetos a la participación ciudadana.

---

eran una diversidad de actores y proyectos a veces contradictorios, la liberalización reduce tales márgenes al mínimo porque la toma de decisiones sigue estando monopolizada por una élite política reconocida); b) las modificaciones institucionales que produce a través de reformas electorales, cambios constitucionales sustanciales y demás garantías políticas y civiles (mientras que la democratización da lugar a un arreglo institucional, normas y valores reconocidamente democráticos, las reformas producto de una liberalización política siguen presentando ambigüedades y parcialidades); c) evidencia o no de acuerdos o negociaciones entre actores políticos identificados con el régimen autoritario precedente y actores en menor o mayor medida antirrégimen; y d) el nivel de *pluralismo político* permitido.

### 3.2. DINÁMICA DEL PROCESO

Del conjunto de criterios planteados, el nivel de pluralismo político permitido es, probablemente, el más importante para distinguir entre democratización y liberalización política, así como para analizar la dinámica de la primera. Conviene, pues, detenernos, aunque sea brevemente, en su significado.

El concepto de pluralismo político ha sido largamente debatido en la literatura especializada, siendo la interpretación de Dahl (1991) la más exhaustiva y autorizada. Para él, junto con la participación política, el pluralismo político constituye un componente sustancial de las poliarquías o regímenes democráticos, y sólo en este contexto es posible reconocer su contenido. En la democracia pluralista, el término “pluralista” se refiere a las organizaciones, o sea, a la existencia de una diversidad de ellas relativamente autónomas (independientes) en el interior de un Estado-nación. Dahl no descarta, sin embargo, la existencia de organizaciones autónomas en algunos regímenes no democráticos.

El pluralismo es resultado de la diversidad de características al interior de un país; en todas partes existen diferencias y conflictos, aunque no siempre el pluralismo se exprese abiertamente. Los regímenes no democráticos, al contrario de los democráticos, en mayor o menor medida y en función de la cantidad de recursos monopolizados, imponen sanciones a los opositores y tienden a eliminar todas las formas amenazantes de autonomía organizativa. En estos casos, se está en presencia de un *pluralismo*

*limitado* y no responsable.<sup>25</sup> En el nivel político, el tipo de organizaciones relativamente autónomas más importantes en los regímenes democráticos son los partidos políticos, en tanto articuladores, agregadores y transportadores al aparato decisional de los intereses y demandas que emergen de la sociedad civil.

Además del pluralismo limitado, propio de los regímenes autoritarios, y del pluralismo democrático, puede hablarse de un *pluralismo liberalizado*. Por este concepto se entiende un pluralismo organizativo medianamente institucionalizado, consentido por y en un régimen autoritario o no democrático, producto de un proceso de ampliación de derechos civiles y políticos restringido e incompleto. Como tal, el pluralismo liberalizado será siempre limitado; es decir,

el nivel de autonomía relativa de las organizaciones no será plenamente garantizado. Adicionalmente, el pluralismo liberalizado debe ser entendido como un pluralismo intermedio entre el pluralismo limitado y no responsable, propio de los regímenes autoritarios, y el pluralismo competitivo de las democracias. La condición de pluralismo liberalizado, como veremos más adelante, confiere características distintivas a las organizaciones así consentidas; tal es el caso de los partidos políticos (las organizaciones sociales que con mayor frecuencia son objeto de liberalización relativa a través de este mecanismo) y de la oposición en general. Esto no significa que el pluralismo liberalizado no pueda superar los límites impuestos y coadyuvar a la democratización, pero el aumento de la autonomía relativa de las organizaciones (principalmente partidos políticos, aunque también organizaciones sindicales), puede ser revertido, a veces drásticamente, cuando alcanza o supera dichos límites. El pluralismo liberalizado es, por ello, una condición ambivalente e incierta.

---

<sup>25</sup> Conviene agregar que en esta definición el pluralismo limitado se refiere a los actores relevantes dentro de un régimen, sean actores institucionales o actores sociales políticamente activos. En todo caso, se considera que tales actores no son políticamente responsables, según el mecanismo típico de las democracias liberales de masas, es decir, a través de elecciones libres, competitivas y correctas. La condición limitada del pluralismo se entiende más en referencia a este último aspecto, que a la existencia o no de más de un actor de élite relevante para el régimen.

Del mismo modo, Dahl (1991) ha señalado que el pluralismo organizativo es, en general, concomitante, lo mismo

---

---

como causa que como efecto, a la liberalización y a la democratización de los regímenes hegemónicos. Nosotros podríamos distinguir que es causa de la liberalización cuando el conflicto social existente en un país determinado ha traído consigo movilización política crítica y riesgo de desestabilización para el régimen, mientras que cuando es efecto estamos en presencia de un pluralismo liberalizado, cuyas características recién hemos definido.

Resulta particularmente interesante investigar el proceso a través del cual el pluralismo liberalizado puede convertirse, en circunstancias de persistencia inestable de un régimen autoritario, en causa o catalizador del agravamiento de la crisis del régimen y/o de un eventual proceso de democratización. La explicación puede encontrarse en un aumento considerable del nivel de pluralismo organizativo (número y autonomía de las organizaciones), ya sea por un incremento de la cantidad de pluralismo conflictual (número y tipo de fracturas resistentes que delimitan a las organizaciones), por fuertes cambios en el orden socioeconómico o por modificaciones en las estructuras concretas de las instituciones políticas. Adicionalmente, de-

be cumplirse una segunda condición: que el incremento de pluralismo organizacional sea paralelo, si no mutuamente influyente, a un sensible debilitamiento del régimen hegemónico, en términos de fracturas en la coalición fundante, situación que produce cambios en las correlaciones de fuerza entre el gobierno y la oposición.

A propósito de la oposición, en particular de la encabezada por los partidos políticos, habíamos adelantado que la condición de pluralismo liberalizado determinaba sus rasgos distintivos. Mientras que en un escenario competitivo la estructura de oportunidades permite a las oposiciones escoger entre varias alternativas con el fin de modificar la eficacia de sus acciones políticas (sobre todo en materia de programación, organización e implementación de su actividad), por el contrario, en un escenario semicompetitivo, propio del pluralismo liberalizado que aquí hemos examinado, el comportamiento de las oposiciones está estrictamente condicionado por el nivel de competencia consentido por el sistema, con lo que la capacidad de establecer la estructuración de su actividad se reduce notablemente. Ahora bien, si distinguimos

entre un pluralismo social y un pluralismo político, con base en el lugar donde nace y/o se expresa el conflicto y la oposición, observaremos que, cuando menos tendencialmente, los regímenes autoritarios toleran el primero y obstaculizan la expresión del segundo. Es por ello que cuando se está en presencia de un pluralismo liberalizado (político), las oposiciones legales se encuentran con fuertes limitaciones, ya sea formales o de hecho, para su actuación e institucionalización, cuestión que puede ser de mayor o menor relevancia dependiendo del grado de tolerancia mostrado por el régimen.

Para hacer el análisis de los partidos políticos de oposición en condiciones de pluralismo liberalizado es oportuno considerar algunas tipologías de partidos y sistemas de partido. Más específicamente, debe determinarse: a) el carácter *prosisistema* o *antisistema* de cada partido (para el caso de los partidos antisistema o, más específicamente, *anti-régimen*, como señala Sartori [1980, pp. 132-133], debe observarse la estrategia adoptada: o se actúa conforme a las reglas del juego previstas y en los espacios consentidos, o se mueve hacia la ilegalidad por no aceptar el rito ofi-

cial manipulador); b) el carácter *desleal*, *semileal* o *leal* de cada partido según la conocida tipología de Linz (1987), que se establece de acuerdo al mayor o menor nivel de contestación al régimen; c) la clasificación según el tipo de prácticas de cada partido: *faccional* (que se desarrolla en el interior de la élite), *sectorial* (de grupos de intereses), *subversiva* (antisistema).

Resta decir que la oposición partidista más característica de los regímenes autoritarios, por cuanto restrictivos, es la antisistema y la desleal; su tendencia es hacia la deslegitimación del régimen y su acción se dirige a conseguir ciertos niveles de apoyo por parte de la sociedad y de algunos grupos de influencia. Por otra parte, sólo cuando la oposición alcanza cierta fortaleza estructural aumenta su posibilidad de incidir en la política efectiva, y eventualmente de presionar hacia acuerdos y pactos que decten el inicio de una democratización.

De acuerdo con Panebianco (1990), los niveles de organización de la oposición pueden calificarse de la siguiente manera: a) *protoestructural* (típico de grupos y partidos de oposición en formación, sin un centro coordinador legi-

---

timado y suficientemente autorizado, debido a fragmentaciones internas), b) *estructuración simple* (se refiere al grado de organización alcanzado por grupos de interés persistentes de reciente articulación, cuya estructuración da lugar a la conformación de un aparato central políticamente reconocido), c) *institucionalización* (fase sucesiva a la anterior, a través de la cual las organizaciones y procedimientos conquistan valor y estabilidad). No debe olvidarse, por último, que más institucionalizada es una organización cuanto más adaptable, compleja, autónoma y coherente es. De acuerdo con ello, la oposición propia del pluralismo liberalizado atraviesa distintas fases de organización, pero sólo cuando han alcanzado el nivel de institucionalización, los partidos, de ser el caso, pueden apoyar cambios en el régimen político. Dadas las limitaciones existentes en el pluralismo liberalizado, la institucionalización política (que va más allá de la mera legalidad o formalización) sólo se alcanza cuando ha sido precedida de una institucionalización social, a través de la cual la oposición partidista se legitima.

Según una conocida clasificación de Almond y Powell (1972, pp. 119-152),

una organización partidista está en posibilidades de incidir en la toma de decisiones, o de tener alguna influencia política, cuando además de desempeñar funciones de articulación y agregación de los intereses, puede convertir estas demandas en políticas públicas. Ello sucede cuando las motivaciones de la oposición superan su inicial carácter genérico y ocasional, desarticulado e intermitente, dando lugar a una oposición específica, de motivaciones más concretas y permanentes a nivel de política económica, social, etcétera.

Además del seguimiento empírico de la formación, evolución e institucionalización de los partidos políticos, el análisis de los procesos de democratización y de liberalización política debe considerar las relaciones interpartidistas, y aquéllas entre partidos y grupos de interés.

En situaciones de pluralismo liberalizado, el sistema de partidos puede mostrar transformaciones sensibles en sus niveles de competitividad y autonomía respecto de la situación autoritaria precedente. El cambio de un *sistema no competitivo* a un *sistema semicompetitivo* o *competitivo de partidos*, puede examinarse a partir de considerar los tres facto-



res siguientes: a) la orientación política general y las predilecciones ideológicas de la población hacia la democracia, hacia el régimen y hacia los partidos políticos (y más específicamente, las orientaciones ideológicas de las clases o grupos organizados, considerando los distintos tipos de *cleavages* o líneas de conflicto latentes en la sociedad y su impacto en la estructura de competencia partidista); b) las percepciones, valores, cálculos, estrategias decisionales y desarrollo de las élites políticas, en particular partidistas, para lograr atraer el soporte electoral (formas de acercamiento con los grupos de interés, tipos de movilización que promueven, recursos políticos que acumulan, perfiles ideológicos, etcétera); c) los factores institucionales tales como el tipo de reforma política o acuerdo electoral existente, tipos de representación parlamentaria obtenida, concesiones al partido gubernamental, formas de financiamiento, características de las instituciones que explican la configuración de las relaciones interpartidistas, concesiones y límites de la reforma política y de la ley electoral, y estructuras de autoridad vigentes.

Por lo que respecta al carácter competitivo, semicompetitivo o no competitivo de los sistemas de partidos, coincidimos

con Sartori (1980, p. 210) en que un sistema de partidos no es competitivo si no permite elecciones disputadas. Claro que lo que importa es la norma real, no la legal. Cualesquiera que sean las normas legales, la competencia termina y la no competencia comienza cuando a los adversarios y oponentes se les priva de la igualdad de derechos, se les ponen impedimentos, se les amenaza, se les aterroriza o incluso se les sanciona por atreverse a decir lo que piensan. En este orden de ideas, una situación semicompetitiva estaría indicada por la presencia formal de garantías políticas para la competencia, así como de oposiciones reconocidas. Sin embargo, también prevalecerían, aunque en menor grado o de manera velada, algunos de los obstáculos referidos previamente. En otros casos, la condición semicompetitiva estaría indicada por la coexistencia de partidos políticos de oposición con un partido históricamente hegemónico, cuyas específicas formas de articulación social (corporativas o clientelistas) le garantizan su predominio sobre los otros partidos, aun existiendo algunas garantías reales o formales para la competencia y el pluralismo.

Para finalizar, cabe señalar que un proceso de democratización concluye

---

---

cuando se instaure el nuevo ordenamiento institucional democrático. La instauración democrática y la consolidación democrática son, con frecuencia, las fases sucesivas a la transición, en un proceso de cambio de un régimen autoritario a uno democrático. Por instauración democrática se entiende, simplemente, el proceso de establecimiento y aprobación de las nuevas reglas del juego y los procedimientos democráticos. Por lo general, esta etapa puede corresponder con la aprobación de una nueva Constitución nacional o con la realización de las primeras elecciones libres y garantizadas. La consolidación democrática, por su parte, es el proceso mediante el cual gobiernos instalados y regímenes establecidos están en condiciones de funcionar y evitar, o cuando menos sobrepasar, su deterioro; es decir, es un proceso multicausal de firme

establecimiento y adaptación de las estructuras de ese régimen, así como de sus normas y relaciones con la sociedad civil, por lo que conquista autonomía y legitimidad.

La consolidación democrática depende, entre otras cosas, del adecuado diseño y aprobación de las normas que han de regular la actividad del nuevo arreglo institucional. En ese sentido, la fase de instauración democrática adquiere una importancia fundamental en los procesos de democratización.

De acuerdo con lo dicho hasta aquí acerca de los procesos de democratización, desde la crisis del régimen autoritario hasta la consolidación democrática, pueden reconocerse diversas etapas. Morlino (1985, p. 117) las resume en el siguiente esquema.

ESQUEMA 2. LAS FASES DE LA DEMOCRATIZACIÓN

