

CAPÍTULO 12

LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA*

Dieter NOHLEN

[La consolidación democrática] es uno de los conceptos utilizados más frecuentemente en la investigación comparativa de la democracia, el cual por supuesto —de manera análoga al de la transición— se aplica de maneras muy distintas.¹

Aquí muchas veces se mezclan en la conceptualización dos cuestiones: la de la definición de la consolidación y la que pregunta de qué factores depende la consolidación de la democracia. Se puede formular: mientras más amplio sea el concepto, tanto más elementos causales de explicación posee.

1. En primer lugar, tiene sentido entender la transición y la consolidación como dos procesos separados, que se llevan a cabo uno después del otro. A la introducción de la democracia le sigue el proceso de su estabilización. La transición puede lograrse en un periodo muy corto y la consolidación se lleva a cabo más bien a largo plazo. No toda transición democrática se ve coronada por una consolidación. La separación de ambos procesos se recomienda también por razones analíticas: para ella entran en

* Nota del editor: una primera versión del texto de este capítulo aparece en Nohlen, Dieter y Schultze, Rainer-Olaf (eds.), *Diccionario de ciencia política*, Xalapa-Ciudad de México, El Colegio de Veracruz-Porrúa, 2006, pp. 265-268, bajo “Consolidación”. El editor de estas antologías ha adaptado dicho texto para los fines de esta colección, cuya redacción es diferente de la de un diccionario. Las abreviaturas que aparecen en el original se han desdoblado y los ocasionales errores de redacción, de traducción o de imprenta se han corregido en la versión presente sin hacer ningún señalamiento. Todas las citas que se consignan a pie de página provienen del mismo diccionario y a ellas remite el documento original; en este caso solamente se anota el concepto respectivo, no la entrada completa. El nombre del autor correspondiente se encuentra al final de la cita, entre paréntesis y junto al número de la página donde aparece el concepto señalado. Agradezco la amable autorización del editor del diccionario y de la casa editorial para publicar este texto.

¹ *Transición*: designación para procesos de cambio de un tipo hacia otro de dominación política, en donde se pone especialmente como base la oposición entre la democracia, por un lado, y la dictadura o régimen autoritario, por otro (Thibaut, Bernhard: 123).

juego distintos factores explicativos. Si el enfoque centrado en el actor es especialmente fructífero en el primer caso, para la consolidación es mucho más reducida su fuerza explicativa.

Ciertamente también habrá que apostar por actores con respecto a la consolidación, pero en vista de las condiciones estructurales que dificultan la democracia y que son un obstáculo para la consolidación, afianzar la consolidación (*to craft consolidation*) es menos fácil y no es posible en absoluto en poco tiempo. Además, la consolidación no se puede equiparar con la permanencia o la persistencia de la democracia en el tiempo. Pero su mantenimiento es una condición previa indispensable para la consolidación de la democracia, es decir, para la alta expectativa de su existencia asegurada.

En el curso de la investigación sobre la consolidación, su concepto ha ido asumiendo un formato multidimensional. L. Morlino (1986) la veía como un proceso que tiene como consecuencia la continua adaptación de los actores políticos a las reglas del juego democrático y, con ello, la continua ampliación de la legitimidad del orden político establecido. Ph. Schmitter (1993: 4) incluyó en el concepto de la consolidación el problema de la organización institucional de la democracia, con la cual están de acuerdo los actores políticos y que es apoyada por los ciudadanos. En cambio, G. O'Donnell (1996: 11) apuntaba al horizonte de expectativas de los actores y los ciudadanos, en el sentido de que las elecciones libres y el pluralismo político se mantuvieran también en el futuro sin limitación temporal. Al compartir la mayoría de los actores políticos y de la opinión pública esta expectativa, los actores políticos dirigirían sus estrategias con respecto a ella. Con lo cual ponían en juego de forma todavía más intensa la percepción de la consolidación por parte de los actores y los ciudadanos. Es cierto que J. J. Linz y A. Stepan (1996: 30) definían a la consolidación de manera estrecha como el reconocimiento de un complejo sistema de instituciones, reglas, sugerencias y limitaciones, como *the only game in town* (“el único juego en el pueblo”). Pero también distinguían varias dimensiones del problema de la consolidación: la dimensión conductual: ningún actor político, social o económico persigue sus objetivos con medios que tengan como consecuencia el establecimiento de un sistema no democrático; la dimensión de la actitud: una gran mayoría de la opinión pública mantiene la valoración de la democracia como la mejor forma de gobierno, aunque esté insatisfecha con los logros de los gobiernos democráticos; la dimensión constitucional: tanto el gobierno como también la oposición se someten a la Constitución y solucionan sus conflic-

tos en el marco de las reglas del juego del sistema político.² Con estas definiciones, y otras análogas (véase, por ejemplo, el modelo de cuatro niveles de la consolidación de W. Merkel), se fue desplazando el planteamiento a la expectativa respecto al objeto del proceso de la consolidación, es decir, ya no se consideraba a ésta principalmente como un proceso en el cual unas fuerzas y sus opuestas, las tendencias y las contra-tendencias están luchando interactivamente por la consolidación, sino más bien de manera categórica-normativa, como una estructura multidimensional que habría que calcular. Es así que Linz y Stepan separaron la cuestión de la calidad de la democracia de la consolidación. En su opinión, existe (pensaban de manera categorial) solamente una clase de democracias consolidadas, pero dentro de ésta (considerado de manera gradual) existe un continuo que abarca desde las democracias de baja calidad hasta las de mayor calidad. En cambio, en otros autores, la baja calidad de la democracia se convirtió en componente integral del problema de la consolidación. Finalmente, A. Schedler (2001), tras una amplia revisión de los enfoques, llegó a la conclusión de destacar tres accesos cuasi definitorios al problema de la consolidación: el procesual, que afirma que las democracias son capaces de imponerse y dominar los desafíos de la democracia; el orientado conductualmente, en el sentido de que los actores políticos, y sobre todo los gobiernos, representan normativamente los valores democráticos, diseñan estrategias racionales y desarrollan las habilidades necesarias para mantener la democracia, y el causal, en el sentido de que se mejoran las condiciones económicas previas por la consolidación de la democracia.

2. Casi sin transición, la cuestión de la definición para hacer la ocupación con los factores causales, que deben explicar que hasta el momento no se haya dado la consolidación. Con respecto a América Latina, se puede distinguir a grandes rasgos entre hipótesis económicas, sociales, políticas, político-institucionales, político-culturales y socioculturales, que se ocupan de los déficits correspondientes. 1) la hipótesis de la carencia económica apunta al insuficiente desarrollo económico. Por lo general respeta el supuesto de las teorías de la modernización, en el sentido de que la democracia es un resultado del desarrollo económico y el cambio social, y por lo tanto refuta fundamentalmente una consolidación de la democracia que

² *Sistema político*: en la concepción general de la ciencia política, es un concepto fundamental para el análisis de lo político, que abarca, de acuerdo al concepto de la política de tres dimensiones, la totalidad de las instituciones políticas (estructuras) los procesos políticos y los contenidos de las decisiones políticas (Nohlen, Dieter y Thibaut, Bernhard: 1251; véase el capítulo 12 del primer volumen de estas "Antologías").

preceda a este proceso (Lipset, 1987; Przeworski, 1996; Huntington, 1996). De manera menos determinista, afirma también que el crecimiento económico de los últimos decenios no ha sido suficiente para desencadenar los variados efectos que serían capaces de consolidar la democracia; 2) la hipótesis de la carencia social se enfoca en la persistencia de la pobreza y la desigualdad social (Lamounier, 1999).³ Afirma que el neoliberalismo no ha logrado pagar la “deuda social” de fracasadas estrategias de desarrollo anteriores. Al contrario, la política neoliberal ha hecho todavía más ricos a los ricos y más pobres a los pobres. Especialmente partes de las clases medias se han visto precipitadas a la miseria. La medida creciente de la pobreza y la desigualdad es contraria a la consolidación de la democracia, afirma Castañeda (2003); 3) la hipótesis de la carencia política se basa en los análisis sobre los déficits de la democracia. Partiendo de un amplio concepto de democracia que incluye también el problemático entorno social y político-cultural de la democracia, se señala la falta de Estado de derecho, la insuficiente responsabilidad (*Accountability*), el predominio de los esquemas de conducta tradicionales de la élite política, el clientelismo y la corrupción.⁴ Una democracia de menor calidad, afirma, no se puede consolidar

³ *Pobreza*: grave carencia referente a la oportunidad de llevar una vida que corresponda a ciertos parámetros mínimos. Estos parámetros socialmente aceptados o predominantes que subyacen a la definición de los niveles mínimos del estilo de vida, así como las ideas determinantes sobre las causas de la pobreza, tienen una vinculación tanto temporal como espacial. La conceptualización de la pobreza es motivo de controversia científica (Thibaut, Bernhard: 1045). *Desigualdad*: generalmente, la diferencia en cuanto a determinadas características (opuesta a igualdad); se distingue entre la desigualdad natural (por naturaleza) que resulta de la diferencia de los seres humanos desde su nacimiento respecto a su dotación de recursos y la desigualdad social que es consecuencia de las condiciones sociales a las que las personas se encuentran sujetas (Schultze, Rainer-Olaf: 409).

⁴ *Estado de derecho*: un concepto que se sustrae a una formulación sencilla y a través de una fórmula. Su objetivo es la sujeción jurídica del Estado. Dado que la cuestión de la relación del derecho y la política siempre puede recibir solamente una respuesta referida temporalmente, pero no una respuesta concluyente, el concepto de Estado de derecho, sigue estando abierto para las condiciones y concepciones políticas y sociales correspondientes. La traducción usual del Estado de derecho como aquel en el que rige la ley designa el objetivo pero no los elementos conceptuales esenciales al respecto (Benda, Ernst: 546). *Accountability*: [también responsividad, y designa] la responsabilidad de un poder —en la concepción de la ciencia política: la limitación del poder, el control del ejercicio del poder y la sanción del abuso del poder— (Nohlen, Dieter: 7). *Clientelismo*: término técnico para una relación de dependencia recíproca entre dos actores (individuos o grupos) que disponen de diferentes recursos que utilizan para favorecerse mutuamente (Ziemer, Klaus: 212). *Corrupción*: (del latín *corrumpere*=sobornar, falsificar, echar a perder), abuso del poder público, cargos o nombramientos con el fin de obtener utilidad privada propia y/o para beneficiar a terceras personas a través de violaciones de normas legales y sociales, que por lo regular se llevan a cabo secre-

(“democracia defectuosa”, “democracia delegativa”);⁵ 4) la hipótesis de la carencia político-institucional supone problemas estructurales de los sistemas políticos, que han llevado a bloqueos de la política o a una mejor eficiencia de la actividad de gobierno. Se tematizan la arquitectura institucional del sistema político, la forma de gobierno, el sistema electoral, el sistema de partidos, la articulación del diseño y la producción del consenso (debate sobre el presidencialismo).⁶ Sin el incremento de la gobernabilidad no está garantizada la exitosa realización de los programas económicos y sociales, afirma, y por lo tanto no es posible resolver el problema de la consolidación (Linz y Stepan, 1996);⁷ 5) la hipótesis de la falta de confianza ve a la consoli-

tamente, están dirigidas en contra de los intereses públicos y atentan contra el bien común (Schultze, Rainer-Olaf y Nohlen, Dieter: 295).

⁵ *Democracia defectuosa*: concepto aplicado recientemente en Alemania para designar a sistemas políticos de la tercera ola de la democratización, que si bien son democracias, también muestran los llamados defectos, es decir, sistemas a los cuales les faltan determinadas características propias de la democracia, o que han sido desarrollados de manera errónea (Krennerich, Michael: 339). *Democracia delegativa*: concepto acuñado por D. O'Donnell (1994), que tiene como contenido la concentración de poder en el cargo de presidente sin control horizontal y con el cual se intenta determinar tipológicamente la práctica gubernamental presidencial en las democracias jóvenes (Nohlen, Dieter: 341).

⁶ *Sistema político*: véase *supra*: nota 2. *Sistemas electorales*: procedimientos de formación de órganos de representación política en las elecciones; regulan la manera de cómo el elector puede expresar su preferencia política en votos y cómo este voto se convierte en decisiones sobre la ocupación (personal) de cargos y escaños y la composición (partidista) de asambleas representativas (Nohlen, Dieter: 1261). *Sistema de partidos*: la red de relaciones de los partidos que actúan en una sociedad, y que puede ser descrita según diferentes características: número, relaciones de tamaño, distribución del poder, distancias ideológicas, esquemas de interacción de los partidos (verticalmente, entre sí, y horizontalmente, con las clases sociales y los grupos de interés), grado de institucionalización, etcétera (Bendel, Petra: 1259). *Presidencialismo*: es una modalidad de la democracia representativa; a diferencia del sistema parlamentario en el que existe una estrecha vinculación entre la mayoría parlamentaria y el gobierno (a fin de cuentas en ese sistema el gobierno surge del Parlamento), un presidencialismo se distingue por una separación relativamente fuerte del Congreso y el gobierno. El presidente, que reúne las funciones de jefe de Gobierno y de jefe de Estado en sí mismo, no puede de ningún modo pertenecer al congreso. El gobierno recibe su legitimación a través de la elección popular del presidente (otras características, imposibilidad de revocar el puesto del Ejecutivo durante su gestión o de disolver el Congreso por parte del presidente) (Jesse, Eckhard y Nohlen, Dieter: 1114).

⁷ *Gobernabilidad*: (del latín *gubernare*=dirigir, conducir, regular), en la acepción más general, la capacidad de gobernar, es decir, de hacer valer decisiones socialmente obligatorias, orientándose hacia un objetivo, para mantener de esta manera, la capacidad de acción del sistema político hacia adentro y hacia afuera, en especial frente a la economía y a la sociedad, y con ello, también su legitimidad. En sentido estricto, gobernabilidad significa regulación política, el ejercicio del poder soberano (estatal), las funciones de gobierno, etcétera (Schultze, Rainer-Olaf y Nohlen, Dieter: 648).

dación como dependiente de la confianza de la población en la democracia como el orden político preferido y en la satisfacción con los resultados de la política. Lo que se cuestiona es la confiabilidad de la democracia, cuya dimensión actual en América Latina se considera como insuficiente para la consolidación de la democracia (*cf.* Nohlen, 2003); 6) la hipótesis de la carencia de capital social se enfoca en la sociedad y su capacidad de generar confianza en los otros.⁸ Parte de la tesis de que tiene que existir una cierta medida de confianza interpersonal para formar una comunidad eficiente, cuyo progreso económico y social pueda producir un sistema político consolidado (Putnam, 1993). En América Latina, afirma, se carece del capital social correspondiente (Latinobarómetro, 2003).

Pero desde luego, la consideración orientada por los déficits corre el peligro de descuidar la preferencia contextual de la consolidación, la cual permite reconocer recursos y progresos relativos en favor de la medición de valores normativos de la democracia, los cuales son de naturaleza ideal-típica, y siempre se ven afectados por déficits. Si la eficiencia y la transparencia institucionales se elevan al rango de imperativos de la consolidación, esta se hace depender de normas que incluso las democracias consolidadas no (siempre) cumplen (compárese, entre otros, el problema de la transparencia y la eficiencia del “Sistema de Decisiones Conjuntas”).⁹

BIBLIOGRAFÍA

BEICHELT, T. (2001), *Demokratische Konsolidierung im postsozialistischen Europa* (“La consolidación democrática en la Europa postsocialista”), Opladen, Leske & Budrich.

⁸ *Capital social*: según la definición corriente de R. D. Putnam (1993), “las características de una organización social, como la confianza, los valores y las redes”, en breve, las virtudes cívicas o del ciudadano, que se manifiestan en el compromiso social, en la pertenencia a uniones y asociaciones y en actividades a título honorífico (Nohlen, Dieter: 131 y 132).

⁹ *Sistema de decisiones conjuntas*: término técnico acuñado por F. W. Scharpf (1976), en la investigación del federalismo, para un sistema político en el cual todas las decisiones políticas esenciales pueden tomarse sólo en asociación de los diferentes niveles del sistema, por medio de soluciones negociadas entre los actores participantes y en el cual la mayoría de las tareas públicas no pueden ser llevadas a cabo de manera autónoma y separada por el Estado central y los Estados miembros, sino en general, solamente a través de la colaboración de las entidades públicas territoriales, horizontalmente, a través de la cooperación de los Estados entre sí, y verticalmente, a través de la cooperación del ámbito federal y de los Estados miembros, y de la Unión Europea, la Federación, los Estados miembros y los municipios (Schultze, Rainer-Olaf: 1255).

- CASTAÑEDA, J. G. (2003), "The Forgotten Relationship", *Foreign Affairs* 82 (3).
- HUNTINGTON, S. P. (1996), "Democracy for the Long Haul", *JoD* 7 (2).
- LATINOBARÓMETRO (2003), *La democracia y la economía. Informe-Resumen*, Santiago de Chile.
- LINZ, J. J. y STEPAN, A. (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Baltimore, JHUP.
- LIPSET, M. S. (1987), *El hombre político: las bases sociales de la política*, Madrid, Tecnos (ed. o. 1959).
- LAMOUNIER, B. (1999), "Brasil Inequalities against Democracy", en DIAMOND, L. et al. (eds.), 1999, *Democracy in Developing Countries: Latin America*, vol. 4, Baltimore, JHUP.
- MERKEL, W. (1996), "Theorien der Transformation: Die demokratische Konsolidierung postautoritärer Gesellschaften" ("Teorías de la transformación: La consolidación democrática de sociedades postautoritarias"), en BEYME, K. von y OFFE, C. (ed.), *Politische Theorien in der Ära der Transformation* ("Teorías políticas en la era de la transformación"), Opladen, Westdeutscher Verlag.
- MOLINO, L. (1986), "Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis", *Reis*, Madrid, núm. 35.
- NOHLEN, D. (2003), "Percepciones sobre la democracia y desarrollo político en América Latina", en TRANSPARENCIA et al., *Democracia en América Latina y el Caribe. Análisis y evaluación*, Lima, Transparencia.
- , THIBAUT, B. (1996), "Transitionsforschung zu Latienamerika: Ansätze, Konzepte, Thesen" ("Investigación de la transición en América Latina: Enfoques, conceptos y tesis"), en MERKEL, W. ed., *Systemwechsel*, vol. 1 ("Cambio de sistema", vol. 1), Opladen, Leske & Budrich.
- O'DONNELL, G. (1996), "Illusions about Consolidation", *JoD* 7 (2).
- PRZEWORSKI, A. et al. (1996), "What Makes Democracy Endure?", en *JoD* 7 (1).
- et al. (2000), *Democracy and Development*, Cambridge, CUP.
- PUTNAM, R. D. (1993), *Making Democracy Work*, Princeton, PUP.
- SCHEDLER, A. (1998), "What is Democracy Consolidation?", en *JoD* 9 (2).
- (2002), "Los cálculos de consolidación democrática", *Republicana. Política y Sociedad* 1 (1).