

Juan 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, 479 pp.

El tema de la democracia continúa en el centro del debate político contemporáneo. En los albores del tercer milenio de nuestra era, el *espíritu de los tiempos* no parece permitir siquiera la consideración de alternativas distintas. Por encima de cualquier otra posibilidad, el consenso, prácticamente universal, señala que la vida en sociedad sólo resulta digna de ser vivida cuando transcurre bajo un régimen democrático.

Aunque el acuerdo en torno a lo que esto debería significar no es tan abrumadoramente claro, diversos estudiosos han identificado algunos indicadores básicos que permiten medir el nivel de aproximación al ideal de la democracia, facilitando de esa manera su estudio y señalando el camino a seguir para aquellas sociedades entre las cuales el concepto mismo representa una novedad marcadamente distante de su tradicional experiencia cotidiana.

En este exhaustivo análisis, Linz y Stepan, a partir de la evidencia estudiada y conscientes de que la democracia representa ante todo un estilo de vida al que no se puede llegar meramente por decreto, exploran el tipo de condiciones y obstáculos que deben confrontar aquellas sociedades deseosas de transitar hacia regímenes de mayor transparencia democrática, y de consolidarse en ella.

Durante la última década del siglo pasado, la dinámica de las relaciones internacionales llevó a un desplome y la conse-

cuenta condena de formas de gobierno distintas de la democracia. De este modo, prácticamente todos los gobiernos calificados como antidemocráticos, incluyendo los totalitarios, los autoritarios y los despóticos o tiránicos, fueron remitidos al basurero conceptual de la historia, con la expectativa de abrir el camino de la esperanza para los pueblos que han sido subyugados por ellos, a través de la instauración universal de regímenes democráticos.

No obstante, en la práctica, la concreción del ideal ha resultado mucho más problemática de lo que los optimistas promotores de la democracia hubiesen anticipado. Ninguna sociedad se ha vuelto democrática de la noche a la mañana. Los autores explican el porqué.

La obra está dividida en cuatro partes. En la primera, despliegan el marco teórico aplicable al análisis de una serie de casos que se abordan en las tres partes restantes, y que incluyen una evaluación cuidadosa de 13 casos prácticos distribuidos en las regiones del sur de Europa, Sudamérica y la Europa poscomunista.

Desde principios del siglo pasado, ha ido adquiriendo una creciente presencia epistemológica la convicción según la cual, en lugar de desgastarse en forma inútil buscando definiciones absolutas o impecablemente rigurosas, para el estudio de cualquier disciplina, lo más sano es asentar con precisión lo que quiere decir cuando emplea un determinado concepto para el desarrollo de su obra.

Fieles a la lógica de este enfoque, Linz y Stepan inician su análisis con un meritorio trabajo de precisión terminológica, tendente a delimitar sus conceptos operativos. Destacan, por su trascendencia para el desarrollo mismo de la obra, las nociones de *transición democrática completada* y la de *democracia consolidada*. Su demarcación es, como es posible observar a continuación, contundente:

La transición a la democracia está completa cuando se logra acuerdo suficiente en torno a los procedimientos políticos para producir un gobierno electo; cuando un gobierno resultante de un voto libre y popular llega al poder; cuando este gobierno tiene la autoridad de facto para generar nuevas políticas, y cuando las ramas ejecutiva, legislativa y judicial creadas por la nueva democracia no tienen que compartir el poder con otros cuerpos de jure.

A partir de esta definición puede iniciarse el proceso de diferenciación que permite identificar correctamente cuándo, en efecto, se ha iniciado una transición hacia la democracia, y si ésta marcha por buen camino. Una primera distinción importante permite observar que algunas de las medidas asociadas en forma tradicional con la apertura democrática no son en realidad suficientes para hablar de una auténtica fase de transición hacia la democracia.

De este modo, por ejemplo, el hecho de que haya menos censura en los medios o mayor espacio para la organización de actividades autónomas de la clase trabajadora; el que se introduzca un régimen de salvaguardias legales para los individuos o se permita incluso la liberación de presos políticos y el regreso a la patria de los exiliados, o el que se tenga mayor tolerancia para la oposición y se introduzcan algunas medidas para mejorar la redistribución del ingreso, no garantizan que el régimen marche hacia una verdadera democratización. La experiencia histórica revela tristemente que puede existir un cierto nivel de *liberalización* sin que haya *democratización*. En este sentido queda perfectamente claro que bien puede darse el caso de procesos que se inician en la dirección correcta, pero que, por diversas razones, nunca concluyen de manera satisfactoria.

Así pues, Linz y Stepan muestran, de manera convincente, que el mero cambio de régimen no es garantía de democracia.

El nuevo gobierno debe tener *poder de acción* autónomo efectivo ya que, aun cuando la transición se completa, queda mucho por hacer antes de lograr que la democracia se consolide.

Según los autores, el proceso de consolidación puede apreciarse en distintos niveles. Así, por ejemplo, en términos de *conducta*, la democracia se vuelve la única forma de acción política válida en la comunidad, cuando ningún grupo político intenta suprimir al régimen o separarse del Estado. En términos de *actitud*, se sabe que hay democracia cuando, frente a las más severas crisis, la inmensa mayoría considera que cualquier cambio adicional debe surgir dentro de los parámetros de las fórmulas establecidas por la democracia. Finalmente, en términos *constitucionales*, la democracia se convierte en la única forma de acción política válida cuando todos los involucrados se habitúan al hecho de que el conflicto político se resuelve por la vía de normas establecidas y que las violaciones resultan costosas e ineficientes.

Además, Linz y Stepan dejan muy bien establecido que incluso una democracia aparentemente consolidada puede venirse abajo, o mejorarse. Y, sobre todo, que una auténtica democracia es algo más que elecciones libres y economía de mercado. De manera específica, llaman la atención del lector o lectora hacia la democracia como una forma de gobierno pertinente para la conducción de un *Estado*, de donde concluyen que, si no hay Estado no puede haber democracia consolidada. Obviamente, si la población que comparte un determinado territorio no puede estar a gusto junta y encontrar la fórmula para elegir un gobierno que represente a todos, no puede haber régimen democrático.

Asimismo señalan cómo, aun cuando de hecho existe el Estado, antes de poder hablar de democracia deben cubrirse otros cinco requisitos básicos:

—Condiciones adecuadas para el desempeño de una sociedad civil libre y activa.

- Una sociedad política madura y relativamente autónoma.
- Un régimen legal sólido que garantice las libertades democráticas.
- Una burocracia institucional que apoye a ese régimen democrático en sus funciones.
- Una sociedad económica institucionalizada.

Un gobierno democrático moderno requiere, pues, de una capacidad efectiva para mandar, regular y extraer recursos de su sociedad civil. También, la experiencia ha puesto de manifiesto que una economía pura de mercado no puede ni desarrollarse ni mantenerse sin algún grado de regulación estatal, ya que aun los mejores mercados sufren fallas, mismas que, si se espera un buen desempeño, deben ser corregidas.

Esto significa claramente que ni siquiera el Estado más democrático puede permanecer al margen del desarrollo de su mercado nacional; por el contrario, sólo una participación decidida de la autoridad puede garantizar el equilibrio que requiere la sociedad en su conjunto para funcionar de manera adecuada.

Los autores son asimismo claros al plantear que, si la democracia fuese incapaz de generar políticas que produjesen bienes públicos en las áreas de educación, salud, transporte y seguridad, es decir, algún tipo de red de protección para cuidar a sus ciudadanos de los giros violentos del mercado y *proporcionar algún tipo de alivio ante las grandes desigualdades*, la misma sería insostenible.

Sustentan, además, que en el escenario internacional de principios del milenio existen dificultades adicionales para los que aspiran a una transición democrática exitosa, y que los problemas se derivan de la compleja interacción que vincula hoy día al nacionalismo con la democracia en el proceso de consolidación de los propios Estados. El argumento es contundente: muchos grupos humanos no han logrado establecer con clari-

dad ni un Estado ni una nación en sus respectivos ámbitos sociohistóricos de desarrollo. Y, por las características propias de cada proceso, éstos se convierten en serios obstáculos para la democratización.

Para Linz y Stepan, el proceso de consolidación del Estado implica el desarrollo de todos los mecanismos necesarios para institucionalizar las relaciones sociales, mientras que la construcción de una nación está más asociada con el desarrollo de una identidad colectiva que implica aspectos psicológicos más que sociopolíticos. La consolidación del Estado queda entonces vinculada a un grupo en el poder, mientras que la creación de la nación implica un esfuerzo homogeneizador de la cultura. En ambas instancias se topa necesariamente de frente con la *tolerancia a la diversidad*, idea central que en la actualidad sustenta a los procesos democráticos, característica de las sociedades civiles en el mundo contemporáneo.

Desde la fase de la transición a la democracia surgen dos interrogantes básicas: ¿a quién se debe considerar propiamente como ciudadano de un Estado?, y ¿cómo se definen las reglas para determinar la participación ciudadana?

Al respecto, los autores proponen que *ciudadano* es un término individual y legalmente definido, mientras que *nacional* es el miembro de una colectividad que sólo se puede definir en términos sociales. El gobierno democrático moderno está íntimamente asociado a la condición estatal porque es el Estado el que posee el poder de reconocer, otorgar y proteger la condición de ciudadano. Sin Estado no puede existir la condición de ciudadano y, sin ésta, no puede haber democracia.

La conclusión es inevitable, la mayoría de los Estados nacionales modernos carecen de las condiciones sociales necesarias para facilitar el advenimiento de la democracia. Esto no significa, desde luego, que éste resulte imposible, pero sí un

poco más complicado de lo que original e ingenuamente se había previsto.

En los procesos de transición a la democracia hay otro aspecto importante que se debe considerar: el antecedente inmediato del cual proceden las nuevas democracias. ¿Vienen de un antiguo régimen totalitario, posttotalitario, autoritario o despótico?

La pregunta no es ociosa. Desde la perspectiva de Linz y Stepan, la cuestión plantea retos diferentes para las jóvenes democracias, y debe ser tomada en cuenta con sumo cuidado para evitar complicaciones mayores. Se trata, en esencia, de reconocer las particularidades del tipo de régimen del cual se pretende transitar a la democracia, para así allanar el camino hacia el destino deseado. La interesante tipología que esta obra realiza sobre regímenes no democráticos cumple precisamente con ese propósito.

En forma adicional, los autores hacen una cuidadosa revisión de algunos de los actores y factores que inciden en mayor medida en los procesos de transición a la democracia como, por ejemplo, ¿qué tipo de elite predomina en el país, civil o militar?, ¿cuáles son los tipos de presión internacional a la que se encuentran sujetas las nuevas autoridades, bien desde la perspectiva de la opinión pública internacional, bien de la política exterior de otros Estados?, y por último, aunque no por ello menos importante, ¿cuál es la situación económica que prevalece en cada caso? En este punto, la indagación adquiere un sesgo novedoso. Si resulta que uno de los requisitos previos para hacer viable la democracia es una situación económica estable, con un sistema de distribución del ingreso medianamente balanceado, ¿acaso no se corre el riesgo de terminar por considerar a la democracia como un bien suntuario?

Armados ya con este interesante e instructivo instrumental teórico, el resto de la obra resulta una aleccionadora travesía por tres regiones del sistema internacional contemporáneo, en donde se exploran en forma acuciosa 13 casos concretos de países que a la fecha mantienen el compromiso de consolidación con la democracia. Se trata de un recorrido que definitivamente vale la pena realizar pues, como se ha podido apreciar, desde el punto de vista que manejan estos autores, la democracia, propiamente definida, más que un régimen, es un sistema de interacciones sociales que sólo se vuelve viable en la medida que, de manera auténtica, procura el bien común.

*David Sarquís*