

ENTREVISTA A LEONARDO MORLINO: ACLARANDO QUÉ ES UNA VERDADERA DEMOCRACIA*

*Gian Carlos Caballero** y Victoria Zamora***

Introducción

El trabajo de Leonardo Morlino ha sido un gran aporte en la comprensión de los problemas que experimentan la mayoría de las democracias en el mundo, a través de su noción e índice de 'calidad de la democracia'. Para la elaboración del índice de calidad democrática, se debe tener en cuenta las tres definiciones de calidad que lo componen: calidad como procedimiento, como resultado y como contenido. Asimismo, estos tres componentes pueden ser desmenuzados en ocho dimensiones:

- Como procedimiento (dimensiones que deben ser promovidas por la Democracia): Estado de Derecho, *Accountability* electoral, *Accountability* interinstitucional, Participación política y Competencia política.
- Como resultado (dimensión que refleja los outputs que debe dar la Democracia): *Responsiveness*.

- Como Contenido (dimensiones que reflejan los valores principales o clásicos que promueve la Democracia): Libertad e Igualdad/Solidaridad.

En 2012, El Jurado Nacional de Elecciones a través de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad (ESEG), organizó el I Congreso Peruano de Estudios Electorales 'Promoviendo el Fortalecimiento del Sistema Democrático en el Perú del Siglo XXI'. Leonardo Morlino fue invitado como ponente magistral de la Conferencia 'Calidad de la democracia: fortalezas y debilidades en América Latina'.

Fue en el marco de este evento que nos concedió la presente entrevista, la cual está dividida en tres grandes ejes. En primer lugar, se desarrolla el concepto de democracia, y la distinción con calidad de la democracia, así como sus modos de medición. En segundo lugar, se discute la relación entre democracia y Estado, abordando casos particulares como el peruano y el colombiano. Finalmente, se hace una reflexión del desarrollo de la Ciencia Política en el Perú.

* La entrevista se realizó en la ciudad de Lima el 23 de octubre de 2012, en el marco del I Congreso Peruano de Estudios Electorales organizado por el Jurado Nacional de Elecciones, evento en donde el profesor Morlino fue ponente magistral.

** Estudiante y bachiller en Ciencia Política y Gobierno de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, respectivamente. Ambos son miembros de la Asociación Civil Politai.

*** Agradecemos las sugerencias recibidas de del profesor Martín Tanaka, así como la asistencia de Manuel Figueroa, y la buena disposición de coordinación por parte de la Especialidad de Ciencia Política y Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú, así como agradecemos a la Doctora Catalina Romero por las facilidades otorgadas para concretar la realización de la entrevista. No queremos dejar de agradecer al profesor Leonardo Morlino por habernos concedido esta entrevista y permitirnos aprender de su experiencia.

Democracia y calidad de la democracia

El concepto de democracia se ha caracterizado por sus múltiples cambios semánticos a lo largo de la historia. Incluso hoy en día, en nuestra realidad académica, este concepto posee una gran cantidad de concepciones que abarcan todo un espectro que va desde una Democracia Mínima Empírica hasta una Democracia Directa, pero ¿cuál vendría a hacer su posición con respecto al concepto de Democracia?

Uno de los aportes de mi discurso está cuando yo digo que es imposible dar una definición ‘total’ de democracia, porque tenemos el aspecto normativo y empírico que se encuentran entrelazados y no se pueden distinguir. El error de la literatura de Ciencia Política es que siempre se subraya uno de los aspectos: o el normativo o el empírico.

Entonces, ¿cómo podemos solucionar este impasse entre lo normativo y lo empírico del concepto?

Para empezar, tenemos que alejarnos del discurso más cercano que dice “vamos a definir qué es democracia”. En una perspectiva normativa, diferentes definiciones tienen que ser aceptadas. Entonces, tú puedes tener una definición de Democracia ideal y yo puede tener otra definición ideal, pero del mismo concepto.¹ Esto es un problema. Imaginemos que para tí, la definición de Democracia es liberal, entonces, se tiene que analizar algunos aspectos procedimentales fundamentales como Estado de Derecho y la *Accountability* Electoral. Sin embargo, si otra persona tiene una definición de Democracia directa, entonces se preocupará sobre la calidad de la Participación. Es así que

cuando se buscan indicadores empíricos por cada aspecto que podría ser tomado en consideración (Estado de derecho, *Accountability* electoral, Participación, Competencia, y otros) cada uno puede ver, independientemente de la concepción normativa de Democracia que maneje, puede ver cuánto de su propia concepción normativa de democracia realmente existe en un país y en un preciso momento. Ese es el discurso original que yo hago y creo que tiene bastante sentido.

Entonces, no debemos olvidar que la Democracia seguirá siendo un *contested concept*, es decir, un concepto sobre el cual se tiene diferentes opiniones, un concepto sobre el cual hay polémica y debate. Como bien expliqué, trato de apartarme de este discurso tradicional.

Ahora, para responder tu pregunta, no perdamos de vista que la democracia es un concepto normativo y empírico. Si es así, ¿cómo hacer el pase de lo normativo a lo empírico? Es simple. Debemos añadirle lo que usualmente no se ha añadido: la idea de Calidad a la Democracia

Esta idea de Calidad Democrática se basa en la distinción conceptual entre Calidad y Democracia. Como ya nos relató, la Democracia ha tenido un cúmulo histórico de concepciones normativas, pero, ¿qué sucede con la idea de Calidad?

Con el concepto de Calidad, sucede lo mismo que con el de Democracia. Si analizamos el concepto de Calidad a lo largo de las múltiples definiciones que ha tenido históricamente, en ramas como la medicina o ingeniería, podemos ver que se tiene un patrón de características continuas en donde se tiene que la Calidad se puede interpretar como procedimiento, como resultado y como contenido.

¹ Morlino, Leonardo (2005). *Assessing the Quality of Democracy: Theory and Empirical Analysis*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press

Entonces, si tomamos en cuenta estas tres dimensiones de Calidad, y tomamos en cuenta las concepciones ideales históricas que hay de distintos autores sobre la Democracia normativa, entonces se ve que hay una consistencia, lo cual yo traduzco en las ocho dimensiones del Índice con el que mido la Calidad de la Democracia. En otras palabras, como la democracia no se puede definir absolutamente, veamos cuáles han sido las principales concepciones normativas de Democracia y traduzcámoslas en dimensiones empíricas. El nexo entre lo normativo y lo empírico es la idea de la Calidad. Este es el pase al análisis empírico de la Democracia.

Nos acaba de dejar en claro el manejo conceptual que hay detrás del concepto de la Calidad de la Democracia, el cual es fruto de todo un reto analítico de tratar de cohesionar lo normativo con lo empírico. Si bien ya nos explicó la parte teórica, pasemos a la otra cara del asunto, ¿cuáles han sido los principales obstáculos que usted ha tenido a la hora de tratar de cuantificar, de hacer números?

El problema más importante no ha sido buscar números. ¿Por qué? Esto es obvio: a nivel internacional hay diferentes instituciones en las cuales se habla de Estado de Derecho, Rendición de Cuentas, Libertad, Igualdad. Entonces, buscar números sobre las dimensiones del Índice no es realmente un problema. World Bank, Economist Intelligence Unit, Freedom House, Latinobarómetro, etc. Hay diferentes datas a nivel internacional que nos ofrecen dicha información.

El problema, a la hora de cuantificar, es saber los indicadores más adecuados para cada Calidad, y que no haya un solapamiento o interposición entre los distintos indicadores del Índice. Por ejemplo, cuando se habla de Rendición de Cuentas Electoral, comúnmente se ha usado indicadores que han tenido problemas de solapamiento con la dimensión de Competencia

Política. Para medir la Competencia se usa, por ejemplo, la alternancia de los partidos en el poder. Este mismo indicador también ha sido usado para medir la Rendición de Cuentas Electoral. Este es el punto que quiero graficar. Al medir ambas dimensiones con el mismo indicador, hay un solapamiento parcial. Entonces, el reto estaba en tomar diferentes indicadores en los cuales no haya un problema de solapamiento. La clave empírica de la precisión del Índice de Calidad Democrática se encontraba en saber distinguir en qué dimensión ubicar cada indicador. Al final, he decidido ubicar el indicador de la alternancia de los partidos en la dimensión de Competencia.

Otra parte importante del discurso de la cuantificación es aquello que usted resume en “los números no hablan por sí solos, no te explican nada, hay que darles cuerpo”, ¿podría desarrollar esta idea?

Claro, esa es la otra parte del discurso. Es decir, hacer un discurso solamente cuantitativo cuando se trata de analizar la Calidad Democrática no tiene sentido. Quizás mostrar la parte cuantitativa del Índice pueda ser útil y atractivo como manera de empezar. Pero se tiene que ver cuál es la situación a nivel cualitativo, cuál es el contenido de todas las Calidades, qué es lo que lo que está sucediendo en cada uno de los distintos países. Este es el primer paso para alcanzar una explicación. Es decir, World Bank, Freedom House, Economist Intelligence Unit no tendrían un problema de explicación porque ellos se encargan de recolectar y mostrar cifras. Para mí, como especialista de Teoría Democrática, la explicación es la parte fundamental y más importante del estudio.

Es por esto que usted ha promovido esta suerte de ‘aterrización’ de los distintos indicadores a las realidades latinoamericanas, ¿no es cierto?

Exacto, esta agenda de la Calidad Democrática que he organizado, con la ayuda fundamental de

Juan Jesús Tovar, tiene la finalidad de darle una explicación sustanciosa a los números. Y resulta que América Latina resultó ser una región que me dejó atónito en algunos puntos. Sin embargo, hay mucho más por investigar.

Democracia y Estado

Un punto siempre controversial es saber diferenciar analíticamente lo que le pertenece al régimen político, a la Democracia, y por otro lado, saber qué es fruto del Estado, del gobierno de turno, aquel que aplica las políticas públicas y lleva a cabo las reformas. ¿Cómo plantear esta relación entre ambos conceptos (Democracia y Estado)?

Ese es un punto muy importante, Un punto que desarrolló a nivel muy interesante Guillermo O'Donnell en su último libro, cuyo objetivo era de tipo teórico.² Por mi parte, ¿qué decir?, El problema del Estado lo he resuelto de una manera sencilla, pero creo que muy relevante desde la perspectiva empírica que adopto. He pensado aquello que me interesaba del Estado para mi Índice de Calidad Democrática. Entonces, la parte del Estado que me interesa es el Estado de Derecho. Pero, ¿qué cosa me interesa del Estado de Derecho? Me interesan cinco aspectos.

El primero es la seguridad personal civil. Es decir, aquí en Lima, ¿se tiene la posibilidad de salir por calle en la noche con seguridad? Una mujer, ¿tiene la posibilidad de sentirse segura en la calle o no? Si la tiene, entonces es una situación de calidad. Si no la tiene, es una situación de baja o no calidad. Ese es el primer punto. El segundo punto, muy importante: ¿quién va a resolver los conflictos entre privados, o entre privados y públicos? Es decir, ¿qué pasa con la magistratura?, ¿qué pasa con los jueces? A nivel de independencia de los jueces y a nivel de

efectividad (tiempo y acceso a la justicia), hay dos o tres indicadores más específicos. Por supuesto, creo que no tengo que explicar por qué esto es muy importante. El tercer punto: ¿hay una burocracia que, más o menos, cumple una función?, ¿hay una capacidad burocrática eficiente?, ¿en qué nivel? Y aquí también hay indicadores que se pueden ver y analizar. El cuarto aspecto: Integridad Personal y Corrupción. Por ejemplo, en Perú uno de los problemas cuando empecé a hacer este trabajo es el problema de la corrupción también relacionado a la magistratura. Eso es un problema. En Venezuela, ha habido una desigualdad que ha disminuido, pero al mismo tiempo ha habido una corrupción muy alta que ha ido creciendo en los últimos años.

El último aspecto que es importante aquí, sobre todo en términos de tradición en diferentes países: ¿hay, al final, un control definitivo de los militares por los civiles?, ¿hasta qué punto los militares son muy influyentes a nivel político? Entonces, el Estado es Estado de Derecho y, para mí, es crucial para estas cinco dimensiones. Y así, he tomado el discurso del Estado al interior del discurso de la Calidad Democrática porque estas son cinco dimensiones que son también condiciones para ver Competencia, para ver Rendición de Cuenta Electoral, para la Participación. Si hay violencia en la calle, si no hay orden civil, ¿qué participación se puede ver? La gente no participa.

Usted menciona como punto importante la seguridad personal. En este caso, ¿qué o cuáles son los indicadores priman?

En este sector el discurso puede ser muy manipulado, es decir, si hay, digamos, un político que comienza a decir que no hay seguridad, y después se hace una encuesta sobre la percepción de la seguridad, la gente te contesta diciendo que no hay seguridad. Por ello, en este sector, he preferido hacer uso de

² O'Donnell, Guillermo (2010). *Democracy, Agency and the State: Theory with Comparative Intent*. New York: Oxford University Press.

datos objetivos sobre violencia y crímenes sobre la persona y no de datos de percepción. Pero, cabe mencionar, que los datos de percepción, por ejemplo, son muchos más importantes cuando se habla de corrupción. Transparencia Internacional, por ejemplo, a partir de su metodología, que analiza la percepción de la corrupción, se aproxima más a medir el nivel de corrupción que existe efectivamente. Entonces, se tendría que analizar qué otras alternativas de medición existen, y es ahí donde encontramos un problema, pues con la corrupción no hay alternativas.

En el caso de *responsiveness*, hay que comenzar a tomar tanto indicadores objetivos como subjetivos. Se debe tener en cuenta que *responsiveness* se puede entender como la percepción de cómo una democracia funciona (por ejemplo, más confianza en las instituciones), así como la idea de cómo el gobernante satisface las demandas y necesidades. En ese sentido su uso subjetivo se debe tomar en cuenta. Aquí estamos entrando en la definición de democracia como resultado. El *responsiveness* como *outcome*, yo prefiero definirlo como resultado.

¿Cuál es la idea que usted tiene de *responsiveness*? ¿Se retroalimenta? ¿Es cuando el gobierno responde a las demandas de la población y esta lo apoya y blindo?

Retroalimentadora, esa es la idea. Pero esta idea crea un gran problema. Ante todo si hay como hoy crecimiento económico en el Perú, el Gobierno tiene la posibilidad, tiene los recursos de satisfacer las demandas. Si hay problemas económicos, crisis económica muy seria como hay hoy en Italia, con una deuda pública inmensa o con problemas económicos muy serios como hay hoy en España, hay un problema de *responsiveness* a mediano plazo. Entonces, hay que tomar en

cuenta otros indicadores de *responsiveness*, no solamente la satisfacción en la manera en la cual la democracia funciona, que es un típico indicador. En ese sentido, yo tomo el indicador de confianza en las instituciones, confianza en el parlamento, confianza en las instituciones presidenciales; en general, confianza en las principales instituciones del país. Además, he incluido también el problema de que existen restricciones hacia el *responsiveness* como la deuda pública o una crisis económica fuerte. Al añadir eso como indicador de *responsiveness*, el índice se hizo un poco más completo.

Este tema de *responsiveness* es un tema que he discutido muchísimo, sobre todo cuando hice la investigación en Stanford con Larry Diamond. Él había estudiado muy bien y a nivel muy sofisticado a Bingham Powell,³ doctor en Ciencia Política muy importante. Entonces, me acuerdo, entre Bingham Powell y yo intercambios entre treinta y cuarenta correos electrónicos para poder determinar su significado. Y al final tomé la decisión que te acabo de contar.

Para hablar de casos puntuales, en países como el nuestro y Colombia, hay presencia de grupos terroristas que dominan una gran parte del territorio, en el caso del Perú tenemos presencia de grupos narcoterroristas en el VRAE, y bueno en Colombia, el caso muy conocido de las FARC. En estos casos, ¿cómo el *responsiveness* se ve afectado por estos grupos, teniendo en cuenta que en el territorio donde operan, el Estado no tiene capacidad de respuesta alguna?

Pero hablemos de Italia, allí hay zonas del sur de Italia que cuenta con la presencia de cuatro organizaciones criminales, las que son masivas. Esa es la realidad. Italia es un país que está en una de las áreas más ricas del mundo y hay partes del

³ G. Bingham Powell, Jr. es profesor de Ciencias Políticas en la Universidad de Rochester, donde es ex presidente y director del Departamento de Estudios de Posgrado. Tiene doctorado y maestrías en Ciencias Políticas por la Universidad de Stanford (1968) y un B.A. de Asuntos Públicos e Internacionales de por la Universidad de Princeton (1963).

norte de Italia que son regiones de las más ricas del mundo. Pero también hay partes con mucha pobreza y fuerte presencia de organizaciones criminales. Aquí hay un problema muy claro de falta de Estado de Derecho, y el problema es de intentar hacer una lucha efectiva a la criminalidad. Por supuesto, hay mucho más detrás de esto. Y en esto sentido, sería necesario hacer políticas sociales de largo plazo por las zonas en las que no hay recursos.

Volviendo al caso peruano, se habla mucho de una democracia sin partidos, una democracia incluso sin políticos (los que están en el Congreso son futbolistas, estrellas de televisión, voleibolistas...)

Tienes razón, pero ese es un problema general de toda la democracia, es un problema en el cual se trata de ver cómo puede haber una buena democracia sin partidos, con líderes solamente para elecciones. Es un problema muy general, es un problema de Perú y de otros países. El problema de Perú es, también, que los gobiernos no están entre los peores ni entre los mejores. En todas las situaciones está siempre a la mitad, es como una situación de incertidumbre democrática. La idea que se puede hacer de Perú, es que está como en una mediana edad de incertidumbre, que no es el peor, y hay aspectos en el cual el Perú es un poco más fuerte y otros en los que no. Es una medianidad, es como un limbo. No es el infierno, no es el paraíso. Se podría hablar del purgatorio peruano.

Ciencia Política en el Perú

Estudia la calidad de la democracia no solo en Latinoamérica sino en distintas partes, ¿cómo usted puede comparar la Ciencia Política y el desarrollo de la especialidad en Europa frente a Latinoamérica, más específicamente Perú?

Hay que ver solamente la distribución numérica, la cantidad de científicos políticos. La mayoría de los científicos políticos, más o menos el 35% están

en el Norte de América, y otro 35% en Europa del Oeste, un porcentaje más pequeño está en todo el resto del mundo. En Asia se concentra como el 10% a nivel mundial. Pero hay un pequeño número en Australia, otro número pequeño en Sur Corea, y un número muy pequeño y muy bueno en Taiwán. Prácticamente nada más, en Indonesia casi no hay. En India hay un grupo que es muy tradicional, es decir, enfocado en teoría política, relaciones internacionales, no desarrollan muchas investigaciones, pero también hay científicos políticos de tradición anglosajona presentes a nivel universitario en India. Pero a lo largo del mundo en las últimas dos décadas, se ha registrado más crecimiento de la Ciencia Política en América Latina, por ejemplo, en Brasil, Argentina, mucho en Chile y en México, y también aquí; no tanto en Venezuela. Como indicadores, podemos utilizar el desarrollo de ALACIP, la reunión de los científicos políticos que estudian en y sobre América Latina; el desarrollo de sectores del LASA, otra organización profesional de científicos políticos. Hay otros grupos que se han formado, existe un desarrollo de todas las asociaciones de Ciencia Política que son tal vez bastante fuertes, como en Brasil, como es pequeña pero competitiva en Chile, como es bastante presente en Argentina, como empieza ahora pero con gran número de afiliados en México. Entonces, hay una lealtad, diferente en ese sentido positivo, pero también esa lealtad creo que se solapa también con la evolución de esta área a nivel de democracias, a nivel de institutos de tradición democrática, a nivel también de mejoramiento general de la gente, de la igualdad (ha habido un declive del Gini).

En este resumen de la realidad de la Ciencia Política, no suena muy optimista en el desarrollo de la Ciencia Política en el Perú, ¿qué nos recomienda a los politólogos peruanos?

Yo usualmente no recomiendo nada, esa es mi primera respuesta. Pero vamos a decir que yo creo que el Perú se encuentra en un momento muy

bueno en el cual hay iniciativas en ese sentido. Se debe empezar desde el interior de las universidades, ante todo aquí en la Universidad Católica, San Marcos, es decir, las universidades importantes de Lima. Lima es un punto de salida casi obligatorio para desarrollar la Ciencia Política en el Perú.

Pero, ¿nos recomiendo quedarnos en la academia o entrar en el policy making?

Los dos, ahora la Ciencia Política tiene que ser una Ciencia Política muy cercana a la realidad, no tiene sentido una Ciencia Política alejada, tiene que estar involucrada con las demandas. Se deben hacer investigaciones normativas, que luego se puedan volcar a la práctica.

Bibliografía

MORLINO, Leonardo

2005 *Assessing the quality of democracy: Theory and empirical analysis*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

O' DONELL, Guillermo

2010 *Democracy, agency and the State: Theory with comparative intent*. New York: Oxford University Press.

WEYLAND, Kurt

2001 *Clarifying a contested concept: Populism in the study of Latin American politics*. *Comparative Politics*, Vol. 34, No. 1, pp. 1-22.