

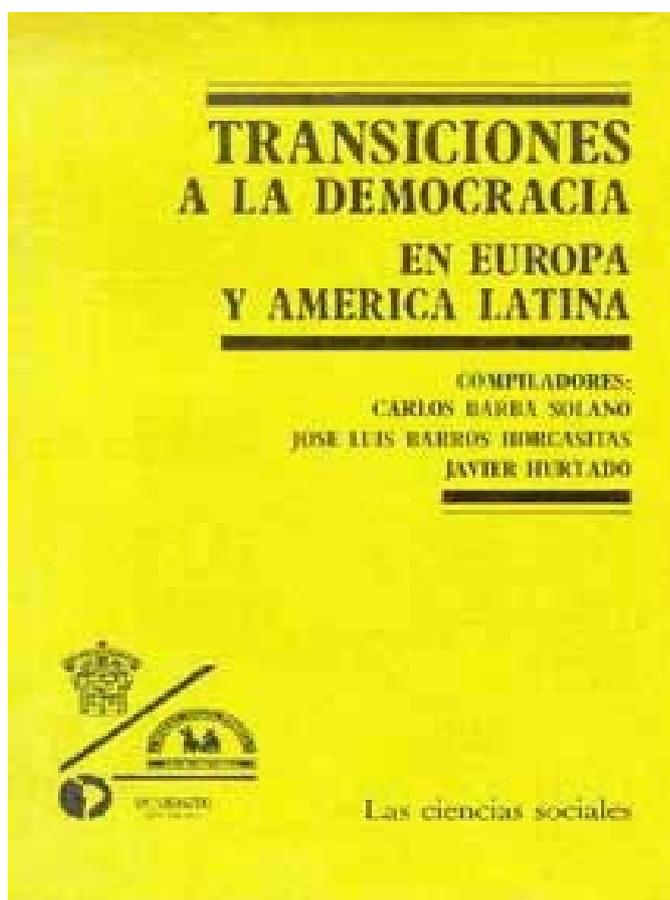
TRANSICIONES A LA DEMOCRACIA EN EUROPA Y AMÉRICA LATINA

Compiladores:

Carlos Barba Solano,

José Luis Barros Horcasitas

Javier Hurtado



Editorial MIGUEL ANGEL PORRUA

México, 1991

Este material se utiliza con fines
exclusivamente didácticos

ÍNDICE

Presentación	5
Javier Hurtado	
Parte primera	
Aspectos generales de las transiciones democráticas	11
Una interpretación de las transiciones a la democracia en la escala de la estructuración histórica de las sociedades modernas	13
Misael Gradilla Damy y Marco Antonio Cortés Guardado	
Introducción	15
I. El ciclo de la sociedad liberal	18
II. El ciclo del Estado ampliado	22
III. La sociedad cerrada	28
IV. La sociedad abierta	31
V. La agenda de las democracias	35
Dimensiones socioinstitucionales de la sociedad política y bases culturales de la práctica política	39
Carlos A. Forment	
Introducción	41
I. Primera parte	42
II. Segunda parte	45
III. Tercera parte	48
Conclusión	57
Cultura política y expansión del espacio público en una época de transición	59
Héctor Raúl Solís Gadea	
Introducción	61
I. Hacia un marco analítico para explicar la cultura política	62
II. Sustrato cultural colectivo y procesos de transición	66
III. Cultura política ampliada y expansión del espacio público	71
Reestructuración económica y la crisis del auto autoritarismo: un enfoque global	75
Stephen D. Morris	
Introducción	77
I. Un marco teórico centrado en el Estado	78
II. El ascenso del Estado periférico en los setenta	81
III. El descenso del Estado periférico en los ochenta	88
Conclusión	93
Bibliografía	95
Cinco reflexiones sobre la cuarta onda de democratizaciones	101
Philippe C. Schmitter	
Mercado y democracia en la nueva Europa central: las enseñanzas de América Latina	119
Carlos Barba Solano	
Introducción	121
I. Las enseñanzas latinoamericanas	124
II. Mercado y democracia en Europa central a la luz de las experiencias latinoamericanas	133

Implicaciones de la transición a la democracia para la formulación de políticas públicas	141
Lawrence S. Graham	
I. ¿Por qué comparar a Europa oriental con Latinoamérica?	145
II. El caso de Brasil	149
III. Áreas de preocupación común	154
La sociedad civil y el estado en Argentina	159
Juan Manuel Moure	
I. Paradigma histórico y proyecto nacional	164
II. Hacia un nuevo ciclo histórico	166
Sistemas electorales y gobernabilidad	169
Rolando Franco	
Introducción	171
I. La gobernabilidad	172
II. Los sistemas electorales	175
III. Objetivos de las reformas electorales	178
IV. Cambio del objetivo político vigente	179
V. Modificaciones dentro del principio de representación vigente	182
Conclusiones	187
Bibliografía	190
Los sistemas electorales, los organismos electorales, los partidos políticos	195
Francisco J. Ramón Gallegos	
I. Los sistemas electorales	197
II. Los organismos electorales	202
III. Los partidos políticos	204
Sistemas electorales y de partidos políticos	207
Aluísio Pimenta	
Introducción	209
I. Sistemas electorales	210
II. Partidos políticos	211
Transición a la democracia en Europa y América Latina; implicaciones para la política exterior norteamericana	217
Henry Raymond	
Introducción	219
I. La literatura: al rescate de lo humano en la política	220
II. Estados Unidos el convidado de piedra	224
III. Tema y variaciones	226
IV. Triunfo de Occidente, nuevos peligros para la democracia	226
V. Pluralismo: desde un objetivo democrático hasta una amenaza para la democracia	229
Parte segunda	
Transición a la democracia y a la economía de mercado en Europa central	233
La sociedad postcomunista y los obstáculos para la democracia liberal en Europa oriental	235
David J. Ost	
I. La sociedad civil postautoritaria y postcomunista	238
II. Apertura del mercado e intereses locales	248
III. El postcomunismo y el sector voluntario	250

Panorama social y político en Europa central: otoño de 1990	257
Ivan Szelenyi	
I. Europa central en el camino hacia el capitalismo liberal	259
II. Hegemonía alemana, o integración de Europa central	273
Hacia una nueva economía en Europa oriental	283
Jan Patula	
Fuerzas del mercado y reglamentación estatal en la transición de una economía dirigida a una economía de mercado en la ex RDA	307
Klaus Steinitz	
I. ¿Cuáles son las características del desarrollo social y económico en los nuevos territorios de Alemania Federal del Este?	311
II. Dada esta situación, el problema es cómo diseñar las relaciones entre las fuerzas del mercado y la regulación estatal en una economía capitalista	313
III. Dada la situación concreta en nuestro país, ¿cuáles son las cuestiones que deberán figurar en un sitio preponderante en las futuras políticas socialistas de izquierda?	317
Conclusiones	320
La cuestión alemana ¿“l’enfant terrible” de la historia europea?	323
Manfred Kossok	
La unificación alemana: el fin de la doble contención en Europa	343
Detlef Junker	
Democratización de los medios de comunicación en Polonia	361
Jacek Zakowski	
Parte tercera	
Transiciones y democratización en América Latina	369
Cultura política y sociedad en la construcción democrática	371
Manuel Antonio Garretón M.	
I. Ambivalencia de las transiciones	373
II. El cambio en la cultura política	376
III. Los sustitutos espurios	380
IV. ¿Una nueva matriz de la acción política?	382
V. Valores e intelectuales	384
Más allá de las transiciones. reflexiones sobre el largo plazo en la política Latinoamericana	387
Marcelo Cavarozzi	
Dilemas de la democratización en América Latina	403
Terry Lynn Karl	
I. La definición de democracia	406
II. La búsqueda inútil de condiciones para la democracia	410
III. De las opciones contingentes a la contingencia estructurada	418
IV. Modalidades de transición a la democracia	424
V. Tipos de democracia y sus perspectivas en el período actual	432

Las dos caras de la presente crisis estatal en América Latina	445
Samuel Lichtensztein	
I. El antiguo Estado liberal	448
II. Auge y ocaso del Estado desarrollista	449
III. El moderno Estado neoliberal	453
IV. Las dos caras de la presente crisis estatal	457
¿Hacia la democracia en Nicaragua? Élités, cultura política y las elecciones de 1990	461
John A. Booth	
I. Élités	466
II. Cultura política	482
Conclusiones	491
Costa Rica: una transición hacia menos democracia	493
Daniel Camacho	
I. El proceso de acumulación	496
II. La cultura política	497
III. Los movimientos sociales	498
IV. La transición antidemocrática	499
La democracia venezolana: del reto de su instauración al reto de su consolidación	503
Ricardo Combellas	
I. Supuestos y actores del sistema político venezolano	505
II. Estabilización y agotamiento	512
III. El reto de la consolidación democrática	520
Bibliografía	527
Transición socialista y democracia en Cuba	531
Elena Díaz	
Introducción	533
I. Condiciones estructurales	537
II. Profundización del socialismo en Cuba: el ejercicio de la democracia	548
Las elecciones dominicanas de 1990: del reacomodo político a la crisis de legitimidad de los populismos reales	561
Wilfredo Lozano	
Introducción	563
I. Las elecciones dominicanas de 1990 y la crisis del sistema populista	565
II. La dinámica electoral del sistema populista	567
III. Reacomodo político y elecciones	574
IV. La campaña electoral	577
V. Los resultados electorales	582
VI. La crisis postelectoral	587
VII. Estadísticas electorales	596
Perspectivas comparadas de la transición democrática de Europa y América Latina	605
José Francisco Peña Gómez	
I. La democratización: el fenómeno global	607
II. El subdesarrollo económico, político y cultural en la base antidemocrática de Europa occidental y América Latina	612
III. La herencia cultural de Portugal y España prevalecieron en América Latina	615
IV. El ejemplo de las Antillas Menores	615
V. La década ganada por la democracia	616

VI. La liberación de Europa del Este: última etapa de la democratización	618
VII. El caso de Cuba	620
VIII. El camino de la salvación democrática	621
Cultura política y democratización: vías alternas en Nicaragua y Costa Rica	627
Mitchell A. Seligson y John A. Booth	
I. Para poner a prueba la teoría cultural: Costa Rica y Nicaragua	634
II. Medición de la cultura política democrática	638
III. Prueba de las explicaciones normales: factores socioeconómicos y demográficos	654
IV. Impacto de la ideología sobre las normas democráticas	659
Conclusiones	671
Bibliografía	677
La transición en Europa del este y América Latina: los casos de Argentina y Polonia	683
Silvia Mónica Sudol	
Uruguay, en la segunda etapa de la transición a la democracia	699
Gonzalo Varela Petito	

DILEMAS DE LA DEMOCRATIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Terry Lynn Karl*

La desaparición de los gobiernos autoritarios en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay –junto con los esfuerzos hacia la liberalización política en México y la reciente elección de presidentes civiles en Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua– representa un parteaguas político en Latinoamérica. Esta ola de cambios en los regímenes durante la década de los ochenta da cabida a una serie de interrogantes en la agenda intelectual y política del continente: ¿podrán sobrevivir estas nacientes y frágiles democracias sudamericanas, particularmente en el contexto de la peor recesión económica desde la década de los treinta? La liberalización de los regímenes autoritarios centroamericanos, y la perspectiva de unas posibles elecciones competitivas honestas en México, ¿podrán transformarse en genuinas transiciones democráticas? Las democracias previamente consolidadas como Venezuela y Costa Rica, ¿podrán extender los principios básicos de ciudadanía a las esferas económica y social, o serán “desconsolidadas” por este reto, revirtiéndose hacia la mera preocupación por sobrevivir.¹

Tras estas preguntas yace una preocupación central, expresada por Dankwart A. Rustow hace casi veinte años: “¿qué condiciones hacen posible la democracia, y cuáles la hacen florecer?”² Este artículo retorna la interrogante de Rustow, argumentando lo siguiente: primero, la forma en que los teóricos de la política comparada han tratado de entender la democracia en los países en desarrollo ha cambiado en la medida en que la anteriormente dominante búsqueda de requisitos para la democracia, ha dado paso a una orientación o n que pone énfasis en los procesos y en particular en las opciones contingentes. Habiendo sufrido esta evolución, lo importante ahora es desarrollar un enfoque interactivo que busque explícitamente relacionar las limitantes estructurales con la formación de opciones contingentes. Segundo, resulta inadecuado examinar la transición de los regímenes *grosso modo*; es decir, desde la categoría general de régimen autoritario a la de democracia. Esfuerzos de tal amplitud deben complementarse con la identificación de diferentes tipos de democracias, que surgen de distintas modalidades de transición de los regímenes, así como con un análisis de sus posibles consecuencias políticas, económicas y sociales. A fin de poder retomar estos planteamientos y sus implicaciones para el estudio de América Latina, es preciso establecer una definición de democracia.

I. La definición de democracia

No es asunto fácil dar una definición de democracia en vista de que la resolución de una serie de polémicas tanto sobre sus perspectivas a futuro como sobre su evaluación, dependen de cómo se utiliza el término mismo. Si, por ejemplo, se define de manera schumpeteriana, como una forma de gobierno que permita a los ciudadanos elegir entre élites por medio de una votación en elecciones regulares y competitivas, los estudiosos podrían clasificar a los países centroamericanos militarizados como democracias políticas –tal como los clasifican (con la salvedad de la Nicaragua sandinista) los políticos estadounidenses.³ Pero si la definición se

* Directora del Centro para Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Stanford.

¹ Mucha de la literatura reciente sobre la democracia plantea estas interrogantes. Véanse, por ejemplo, Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Lawrence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule*, 4 tomos, Baltimore, Johns Hopkins Press, 1986; Paul W. Drake y Eduardo Silva (eds.), *Elections and Democratization in Latin America, 1980-1985*, San Diego Center for Iberian and Latin American Studies, University of California, 1986; Enrique A. Baloyra, *Comparing New Democracies: Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and the Southern Cone*, Boulder, Westview Press, 1987; Carlos Huneeus, *Para vivir la democracia*, Santiago, Editorial Andante, 1987; y Larry Diamond, Juan J. Linz y Seymour Martin Lipset (eds.), *Democracy in Developing Countries*, 4 tomos, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1988.

² Véase el trabajo clásico de Rustow, “Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model”, *Comparative Politics*, v. 2, n. 3, abril, 1970.

³ Hay que aclarar, sin embargo, que J. A. Schumpeter, en su obra clásica *Capitalism, Socialism and Democracy*, Londres, George Allen & Unwin, 1943, p. 269, define a la democracia como “una organización institucional que permite la toma de decisiones políticas por parte de determinadas personas que obtienen el poder de decisión mediante el voto del pueblo en una lucha electoral competitiva”. Según esta definición, la característica principal de la democracia es la competencia por el poder mediante elecciones libres. Pero a diferencia de Jeanne Kirkpatrick y otros líderes políticos estadounidenses de la

amplía para abarcar un rango mayor de condiciones políticas –desde la ausencia de restricciones a la expresión ciudadana hasta la ausencia de discriminación en contra de partidos políticos específicos, la libertad de asociación para todo tipo de intereses, el control civil sobre los militares– difícilmente podría clasificarse a estos países (con la excepción de Costa Rica) dentro de este rubro.

El problema se torna más complejo cuando se incluye una serie de propiedades sustantivas –tales como el predominio de instituciones que por medio de un gobierno mayoritario traducen fielmente en sus políticas públicas las preferencias de los individuos, la incorporación de un número cada vez mayor de la población al proceso de toma de decisiones, o la continua mejoría de equidad económica mediante acciones emprendidas por las instituciones gubernamentales- ya sea como componentes o como correlaciones empíricas de un régimen democrático.⁴ Los enfoques que estipulan como condiciones definitorias intrínsecas a una democracia las ventajas socioeconómicas para la mayoría de la población y un involucramiento activo de las clases subordinadas unificadas en organizaciones populares autónomas, enfrentan serias dificultades para ubicar regímenes democráticos “verdaderos” para su estudio. Con frecuencia son incapaces de identificar cambios significativos, aunque incompletos, hacia una democratización en, la esfera política. Más aún, tropiezan con dificultades para investigar empíricamente la relación hipotética entre formas políticas competitivas y resultados económicos progresistas, porque este asunto tan importante se escapa de la definición de tipo de régimen. Mientras que para la mayoría de los demócratas dichas cualidades sustantivas son éticamente deseables, este amplio espectro conceptual resulta en una definición de democracia que virtualmente carece de sentido en su aplicación práctica.⁵

Por lo anterior, utilizaré una especificación de democracia de espectro intermedio, que defino como “un conjunto de instituciones que permiten que el total de la población adulta actúe como ciudadana al escoger a sus líderes políticos en elecciones competitivas, justas y efectuadas con regularidad, que se lleven a cabo en un contexto de apego a la legalidad, con garantías de libertad política, y prerrogativas militares limitadas”. Así especificada, la democracia es un concepto político que involucra varias dimensiones:

1. *Competencia* (por políticas y por puestos);
2. *participación* de la ciudadanía por medio de partidos, asociaciones y otras formas de acción colectiva;
3. *obligación* de los gobernantes de dar cuenta de sus actos a los gobernados, mediante mecanismos de representación y el apego a la ley, y
4. *control civil* sobre los militares.

década de los ochenta, para Schumpeter los derechos ciudadanos eran condición indispensable para el funcionamiento de una democracia, y por lo tanto no se puede suponer que él hubiese aceptado como suficiente la mera presencia de elecciones en el sentido contemporáneo, corriente a la que me he referido anteriormente como “electoralismo”, o sea “la idea de que por el solo hecho de celebrar elecciones se canaliza la acción política hacia una competencia pacífica entre élites, y que con ello obtienen legitimidad los ganadores”. Véase “Imposing Consent? Electoralism Versus Democratization in El Salvador”, Drake y Silva, *op. cit.*, p. 34.

⁴ Para un ejemplo de este enfoque, véase Suzanne Jonas, “Elections and Transitions: The Guatemalan and Nicaraguan Case”, John Booth y Mitchell Seligson (eds.), *Elections and Democracy in Central America*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1989. En Suzanne Jonas y Nancy Stein (eds.), *Democracy in Latin America*, Nueva York, Bergin & Garvey Publishers, 1990, p. 43, Jonas y Stein, coautoras de “Democracy in Nicaragua”, se oponen a que se distinga entre democracia política e igualdad socioeconómica, pues sostienen desde una perspectiva más completa que, “para que se pueda hablar de transiciones a la democracia –en Centroamérica–, se requieren cambios sociales radicales del tipo de las principales revoluciones burguesas y socialistas”.

⁵ Por ejemplo al estudiar la problemática de crear instituciones capaces de interpretar y convertir en política las preferencias de las mayorías, los teóricos de la elección social han demostrado lo difícil que es diseñar procedimientos para la toma de decisiones que den la misma importancia a las preferencias de toda la ciudadanía y que permitan que estas preferencias se sumen para convertirse en políticas gubernamentales sin violar ninguno de los otros principios básicos de la teoría de la democracia. Véase, por ejemplo, William H. Riker, *Liberalism Versus Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*, San Francisco, W. H. Freeman & Co., 1982, o el análisis por Jules Coleman y John Ferejohn, “Democracy and Social Choice”, *Ethics*, v. 97, n. 1, octubre, 1986.

Es ésta última dimensión, tan importante en el contexto latinoamericano, la que distingue mi definición de la noción clásica de Robert Dahl del “requisito mínimo de procedimiento” (*procedural minimum*).⁶ Una definición de espectro intermedio como ésta evita el Escala de una noción que se reduce a la sola presencia de elecciones sin cambios concomitantes en las relaciones cívico-militares, y el Caribdis del supuesto demasiado amplio de igualdad social y económica. Quizá sea menos que satisfactoria desde un punto de vista normativo, pero tiene la ventaja de permitir una investigación sistemática y objetiva de la relación entre formas políticas democráticas y la búsqueda de equidad a largo plazo.

II. La búsqueda inútil de condiciones para la democracia

Si bien las interrogantes planteadas por la democratización han sufrido pocos cambios con el paso del tiempo, las respuestas que se ofrecen actualmente provienen de una dirección distinta. Esto se evidencia mediante una breve comparación de las diferentes teorías sobre los orígenes de regímenes democráticos, que han dominado el estudio de América Latina. La investigación que precedió a la nueva ola de la democratización en la década de los ochenta, argumentaba que para el surgimiento de un gobierno democrático estable se requería una serie de condiciones previas.

Primero, se consideraba como requisito necesario para la democracia un cierto grado de riqueza o, mejor dicho, un nivel de desarrollo capitalista. Las economías de mercado por sí solas no eran suficientes. Un país tenía que cruzar (y permanecer del otro lado de) un umbral mínimo de desarrollo económico antes de que fuera posible institucionalizar la competencia política. Seymour Martin Lipset aseguraba que “(mientras más rica sea una nación, mayores oportunidades tendrá de sostener una democracia”.⁷ De acuerdo con esta lógica, una economía rica posibilitaría índices más altos de alfabetización, educación, urbanización, exposición a los medios masivos; y también proveería los recursos para mitigar las tensiones producidas por conflictos políticos.⁸

Un segundo conjunto de condiciones previas en que se apoyaban los enfoques tradicionales de la democracia se deriva del concepto de cultura política; esto es, el sistema de creencias y valores en el que se inserta y se da sentido a la acción política. Se aseguraba que el predominio de ciertos valores y creencias sobre otros era más conducente al surgimiento de la democracia. De tal modo, por ejemplo, el protestantismo supuestamente acrecentaba las posibilidades para la democracia en Europa, mientras que para América Latina se afirmaba que el catolicismo –con su tradición de jerarquía e intolerancia– tendría el efecto opuesto.⁹ Aun cuando

⁶ Para las dos primeras dimensiones y, hasta cierto punto, la tercera, me basé en la obra de Dahl, *Polyarchi: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971. Sin embargo, ni Dahl ni otros teóricos de la democracia recalcan la importancia de que los civiles controlen a los militares al limitarles a éstos sus prerrogativas. De hecho, parece que esta dimensión se da por sentada o es incluso un requisito no declarado en otras definiciones de la democracia. En su obra *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*, en la que corrige esta postura, Alfred Stepan define las prerrogativas institucionales militares como “aquellas áreas en las que, con o sin oposición, el ramo militar como institución se atribuye el derecho o privilegio, formal o informalmente, de controlar su gobierno interno, de participar en áreas extramilitares en el aparato estatal, o hasta de estructurar las relaciones entre el Estado y la sociedad política o civil” (p. 93). La clara definición y delimitación de estas áreas es un indicador de control civil y, a mi modo de ver, también de democratización.

⁷ Esta fórmula apareció por vez primera en el ensayo clásico de Lipset, “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”, *American Political Science Review*, v. 53, n. 1, marzo, 1959.

⁸ Algunos de los que propugnaban esta idea medían las probabilidades de éxito de una democracia en términos de producto interno bruto per cápita, dejando a uno que otro analista político a la espera de que llegara el momento en que algún país determinado cruzara el “umbral” de la democracia. Este supuesto umbral ha variado de país a país. En España, López Redo afirmó que su país no se democratizaría hasta que alcanzara un ingreso per cápita de 2 mil dólares. Más recientemente, Mitchell Seligson ha argumentado que Centroamérica debe llegar a un ingreso per cápita de 250 (en dólares de 1957) y a un índice mayor al 50 por ciento como requisitos necesarios para la democratización. véase James M. Malloy y Mitchell A. Seligson (eds.), *Authoritarians and Democrats: Regime Transition in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1987, pp. 7-9.

⁹ Howard Wiarda, por ejemplo, en “Toward a Framework for the Study of Political Change in the Iberic-Latin Tradition: The Corporative Model”, Wiarda (ed.), *Corporatism and National Development in Latin America*, Boulder, Westview Press, 1981, decía que América Latina tenía “una cultura política y un orden sociopolítico esencialmente de clases sociales, autoritario, tradicional, elitista, patrimonial, católico, estratificado, jerárquico y corporativista”. Lo mismo decía Richard N. Morse, “The Heritage of Latin America”, Wiarda (ed.), *Politics and Social Change in Latin America*, Amherst, University of Massachusetts Press, 1974.

los argumentos que se han apoyado exclusivamente en la relación entre diferentes sistemas religiosos y experiencias democráticas han sido desechados por la mayoría de los estudiosos, argumentos más sofisticados intentaron identificar culturas políticas caracterizadas por un alto grado de confianza mutua entre miembros de una sociedad, una disposición de tolerancia ante la diversidad, y una tradición de ajuste o acuerdo, porque dichas culturas eran consideradas necesarias para el desarrollo posterior de instituciones democráticas. El que una “cultura cívica” de este tipo se basara forzosamente en una estructura social muy diferenciada y articulada, con clases sociales, sectores étnicos y ocupacionales, y grupos, religiosos o regionales relativamente autónomos, era un supuesto implícito. En otras palabras, se consideraban como condiciones indispensables para una democracia política, un consenso en favor de la democracia y un conjunto de valores.¹⁰

Tercero, también se veían como necesarias para la democracia, ciertas condiciones y configuraciones históricas locales específicas. Los teóricos de “crisis y secuencias” argumentaban que el orden en que aparecieran y se resolvieran las crisis de la modernización determinaría si las transformaciones sociales y económicas conducirían al desarrollo de la democracia. Los regímenes democráticos tendrían mayores posibilidades de surgir si los problemas de identidad nacional se resolvían antes de establecer un gobierno central, y si ambas circunstancias precedían la formación de partidos de masas.¹¹

Dentro de una vena distinta, pero también con bases históricas, Barrington Moore Jr. aseguraba que las democracias tendrían mayores probabilidades de surgir donde el poder económico y social de la aristocracia terrateniente iba disminuyendo en relación con el de la burguesía, y donde la agricultura basada en la represión de la fuerza de trabajo no era el modo dominante de producción. Cuando esto ocurrió como resultado de la comercialización de la agricultura que transformó al campesinado tradicional en una clase de pequeños productores o en proletariado rural, los pronósticos de democracia eran muy fuertes.¹² Se ha utilizado una versión del enfoque de Moore para explicar las diferentes trayectorias políticas en Centroamérica. Específicamente, se ha dicho que en Costa Rica la democracia surgió gracias a la creación de una clase de pequeños productores acomodados, en tanto que la persistencia de regímenes autoritarios en Guatemala y El Salvador se atribuye al dominio de la aristocracia terrateniente.¹³

Por último, algunos estudiosos han considerado las influencias externas como otro conjunto de condiciones previas, en el supuesto de que éstas pudieran ser decisivas para determinar si una forma de gobierno sería democrática o autoritaria. En América Latina y Estados Unidos, los teóricos de la dependencia sostenían que la inserción particular del continente en el mercado internacional hacía especialmente problemática la democratización en las fases más avanzadas de, la sustitución de importaciones, e incluso acrecentaba la necesidad de un régimen autoritario en circunstancias específicas. Con una lógica que iba en contra de la “ecuación optimista” de Lipset, tanto Guillermo O’Donnell como Fernando Henrique Cardoso afirmaban que conforme las economías dependientes se volvieran más complejas, más penetradas por capital y tecnología extranjeros, y más dependientes de salarios bajos para mantener su ventaja comparativa en la economía

¹⁰ Gabriel Almond y Sidney Verba, quienes dieron origen a la idea de “cultura cívica”, intentaron analizar la relación entre las actitudes políticas de un pueblo y la naturaleza de su sistema político. Véase Almond y Verba, *The Civic Culture*, Princeton, Princeton University Press, 1963, que sirvió de antecedente para las obras sobre América Latina arriba citadas.

¹¹ Éste fue el argumento principal de Leonard Binder *et. al.*, (eds.), *Crises and Sequences in Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1971, y de Eric Nordlinger, “Political Development, Time Sequences and Rates of Change”, Jason L. Finkle y Robert W. Gable (eds.), *Political Development and Social Change*, 2a. ed., Nueva York, John Wiley 1971.

¹² Véase Barrington Moore, Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Boston, Beacon Press, 1966.

¹³ Véanse John Weeks, “An Interpretation of the Central American Past”, *Latin American Research Review*, v. 21, n. 3, 1986; Enrique Baloyra-Herp, “Reactionary Despotism in Central America”, *Journal of Latin American Studies*, v. 15, n. 2, 1983, y Jeffrey Paige, “Coffee and Politics in Central America”, Richard Tardanico (ed.), *Crisis in the Caribbean Basin*, Beverly Hills, Sage Publications, 1987. En un trabajo más reciente, “The Social Origins of Dictatorship, Democracy and Socialist Revolution in Central America”, Paige intenta distinguir entre su posición y la de Moore. Sostiene correctamente que no existe un choque entre la burguesía industrial y la clase terrateniente ni en Costa Rica, ni en El Salvador, ni en Nicaragua, y que la aristocracia agraria se ha convertido en una clase capitalista moderna; con estas dos proposiciones desmiente la de Moore. Sin embargo, en Guatemala y en El Salvador existe una clase terrateniente que sigue predominando, y la comercialización de la agricultura no ha reemplazado un modo de producción represivo de la mano de obra, lo cual le da cierta razón a Moore. Véase “The Social Origins of Dictatorship, Democracy and Socialist Revolution in Central America”, ponencia presentada en la reunión anual de la American Sociological Association, San Francisco, 8 de agosto de 1989.

internacional, se trasladarían a un primer plano en el proceso de toma de decisiones los militares profesionales, los tecnócratas y los administradores estatales, reemplazando por la fuerza a los partidos “populistas” rebeldes y a los sindicatos, a fin de establecer una forma de gobierno supuestamente más eficiente.¹⁴

A la inversa, utilizando un argumento fundamentado en influencias externas de un tipo cualitativamente diferente, los defensores de una política exterior estadounidense agresiva hacia la región, declararon que el surgimiento y el ocaso de la democracia estaban relacionados en forma directa con el surgimiento y el ocaso del poderío mundial de Estados Unidos, y con los mecanismos de mercado o los procesos de acumulación. Desde el punto de vista de Samuel Huntington, el incremento dramático de regímenes autoritarios durante las décadas de los sesenta y los setenta fue un reflejo directo de la pérdida de influencia de Estados Unidos; se debió específicamente a la disminución de la efectividad de los esfuerzos de los oficiales norteamericanos para promover la democracia como un modelo exitoso de desarrollo. Asimismo, según Huntington, el brote de transiciones democráticas a lo largo de la década de los ochenta puede acreditarse al esfuerzo renovado del gobierno de Reagan para “restaurar el poder americano”, que obligó a dar marcha atrás a las revoluciones y promovió las reformas electorales. Esta postura, tan conveniente en lo ideológico para los políticos, ubicaba las raíces de la democracia fuera de América Latina.¹⁵

La experiencia de los países latinoamericanos durante la década de los ochenta puso en entredicho todos estos supuestos sobre las condiciones para la democracia. La asociación hipotética entre riqueza y democracia podría utilizarse para “explicar” la transición a una democracia en Brasil tras un prolongado auge económico. Pero no explicaría el caso de Perú, que se caracterizó por ritmos de crecimiento estancados, una deuda externa enorme, continuos problemas en la balanza de pagos, y una distribución regresiva del ingreso. Tampoco podría explicar la anomalía de Argentina, donde niveles relativamente altos de PIB per cápita estuvieron acompañados por regímenes autoritarios. Si las culturas políticas de Argentina, Uruguay y Brasil toleraron, en grados diferentes la práctica oficial de un terrorismo de Estado y de una violación generalizada de los derechos humanos, ¿cómo pudieron de pronto volverse lo suficientemente “cívicas” y “tolerantes” para apoyar un cambio democrático? Conforme la Iglesia católica fue desempeñando un papel cada vez más activo en la oposición a los regímenes autoritarios, especialmente en Brasil, Chile, Perú y Centroamérica, el argumento de la llamada “predisposición antidemocrática” del catolicismo se volvió cada vez menos convincente.¹⁶

Las predicciones de los enfoques que destacaban la influencia del sistema internacional no corrieron con mejor suerte. Aunque actualmente se considera esencial la manera en que un país se inserta en la economía capitalista mundial para explicar su posterior desarrollo económico y político, tal como lo aseguraban los teóricos de la dependencia, las críticas vertidas por otros estudiosos aunadas a las transiciones democráticas en Brasil y Chile, demostraron que no hay una correlación directa o inevitable entre la complejidad del desarrollo industrial y un régimen autoritario.¹⁷ Las tendencias generalizadas hacia la recesión de ingresos por exportación, las crisis de las deudas, el decreciente apoyo de Estados Unidos a los derechos humanos, y la frecuente utilización de instrumentos militares durante el gobierno de Reagan, eran malos presagios para el surgimiento de democracias en la década de los ochenta; no obstante, surgieron. El patrón de su aparición planteó una oposición innegable a la tesis de Huntington que relaciona la democratización con el aumento del poder estadounidense. En el Cono Sur, donde la influencia del Norte no es particularmente intensa, los gobernantes militares por lo general dieron paso a autoridades civiles. En Centroamérica y Haití, donde el papel histórico preponderante de Estados Unidos es indiscutible, los militares o bien permitieron elecciones sin limitar sus propias prerrogativas, o

¹⁴ Véanse a Guillermo O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism*, Berkeley, University of California Press, 1973, y Fernando Henrique Cardoso, “Associated-Dependent Development: Theoretical and Practical Implications”, Alfred Stepan (ed.), *Authoritarian Brazil*, New Haven, Yale University Press, 1973, pp. 142-178.

¹⁵ Véase Samuel P. Huntington, “Will More Countries Become Democratic?”, *Political Science Quarterly*, v. 99, n. 2, 1984.

¹⁶ Además, mediante la promoción activa de “comunidades de base” por parte de la Iglesia se podría incluso argumentar que el catolicismo contemporáneo contribuye a la creación de una cultura democrática única en su género al estimular la participación de grupos antes no organizados en los sectores urbanos y rurales de bajo ingreso. Véase Philip Oxhorn, *Bringing the Base Back In: The Democratization of Civil Society Under the Chilean Authoritarian Regime*, tesis de doctorado, Harvard University, 1989.

¹⁷ La hipótesis de O'Donnell sobre la correlación entre la complejidad del desarrollo industrial y el gobierno autoritario es criticada, por ejemplo, por David Collier (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1979, y por Karen Remmer y Gilbert Merckx, “Bureaucratic-Authoritarianism Revisited”, *Latin American Research Review*, v. 17, 1982.

se negaron totalmente a dejar el poder. De hecho, donde la pérdida de hegemonía de Estados Unidos era mayor, la democracia parecía surgir, cuando la dictadura “debiera” haber sido una respuesta más apropiada.

Estas anomalías sugieren la necesidad apremiante de revisiones importantes, o hasta revocaciones, de la forma en que se entiende la democratización en la América Latina contemporánea. Primero, *puede no haber un requisito único necesario para el surgimiento* de una forma de gobierno democrático, y con certeza no hay una condición previa que por sí misma sea suficiente para generar ese resultado. Buscar causas económicas, sociales, psicológicas, culturales, o internacionales no ha resultado en una ley general de democratización, y es poco probable que esto suceda en el futuro cercano, a pesar de la proliferación de nuevos casos.¹⁸ Por tanto, para el estudio de la democratización quizá debiera abandonarse la búsqueda de un conjunto de condiciones idénticas que puedan justificar la presencia o ausencia de regímenes democráticos, y sustituirse por esfuerzos más modestos para establecer un enfoque que tome en cuenta circunstancias particulares.

Segundo, lo que en el pasado se ha considerado como *condiciones previas para la democracia, pudiera concebirse, mejor en el futuro como resultado de una democracia*. Modelos de mayor crecimiento económico y de una distribución del ingreso más justa, índices más altos de alfabetización y educación, un aumento en la comunicación social y la exposición a los medios; todo lo anterior debiera considerarse más bien como producto de procesos democráticos estables y no como requisitos indispensables para su existencia. Una cultura política “cívica” caracterizada por un alto grado de confianza mutua, la disposición para tolerar la diversidad de opiniones, y la propensión al ajuste y el acuerdo, podría ser el resultado del funcionamiento prolongado de instituciones democráticas que generan valores y creencias apropiados, más que una condición inicial para la democracia. Hay evidencia para sostener este argumento, puesto que la mayoría de las democracias europeas y la más vieja de las democracias latinoamericanas, Costa Rica, han surgido de guerras y luchas poco “cívicas”. En otras palabras, lo que en el pasado se ha considerado como variables independientes, pudiera ser mejor concebido en el futuro como variables dependientes.

III. De las opciones contingentes a la contingencia estructurada

La imposibilidad de identificar requisitos claros, aunada a la impresión de que mucho de lo que se ha tenido como condición de democracia debiera considerarse más bien como su producto, ha provocado que los teóricos de la política comparada desvíen su atención hacia los cálculos estratégicos, los procesos en desarrollo, y los patrones secuenciales que implican la transición de un tipo de régimen político a otro, particularmente en condiciones de no violencia, cambio gradual y continuidad social. Para Guillermo O’Donnell y Philippe Schmitter, la democratización se entiende como un proceso histórico con fases de transición, consolidación, y persistencia analíticamente distintas, aun si empíricamente son superpuestas.¹⁹ Durante estas etapas sucesivas entran en escena una variedad de actores con diferentes partidarios, preferencias, cálculos, recursos y horizontes de temporalidad. Por ejemplo, las facciones de la élite y los movimientos sociales aparentemente desempeñan un papel definitivo en la caída de los regímenes autoritarios; durante la transición en sí, los partidos políticos se colocan al centro del escenario; en tanto, las agrupaciones empresariales, los sindicatos obreros y las agencias estatales se vuelven determinantes mayores del tipo de democracia que a la larga se consolida.²⁰

Como lo señala Adam Przeworski, lo que diferencia sobre todo a estas etapas es el *grado de incertidumbre* que prevalece en cada momento. Durante las transiciones de régimen, todos los cálculos e

¹⁸ Dice Albert Hirschmann que este tipo de búsqueda puede ser incluso contraproducente. A su modo de ver el hecho de establecer condiciones rígidas para la democracia, por ejemplo que “*es indispensable* que vuelva a haber crecimiento dinámico, que debe mejorar la distribución de la riqueza... que los partidos, políticos tienen que demostrar un espíritu de cooperación...”, más bien puede conducir a una desconsolidación de las democracias existentes. Hirschmann sostiene que es casi seguro que esto impide el desarrollo de un pensamiento positivo que encuentre maneras para que se formen, se sostengan y hasta se fortalezcan las democracias en vista de y a pesar de obstáculos continuos en contra. Véase Hirschmann, “Dilemmas of Democratic Consolidation in Latin America”, notas inéditas para la reunión en São Paulo sobre Consolidación democrática en América Latina y Europa del sur, 1986.

¹⁹ Véanse especialmente Guillermo O’Donnell y Philippe C. Schmitter, Tentative Conclusions About Uncertain Transitions, v. 4 de la obra citada en la nota 1, y Adam Przeworski, “Some Problems in the Study of the Transition to Democracy”, v. 3 de la misma obra, y “Democracy as Contingent Outcome of Conflicts”, Rune Slagsted y Jon Elster (eds.), *Constitutionalism and Democracy*, Nueva York, Cambridge University Press, 1989.

²⁰ Véase Philippe Schmitter, “Democratic Consolidation of Southern Europe”, (mimeo), s/f.

interacciones políticas son muy inciertos. Los actores tienen dificultad para identificar sus intereses, saber quiénes serán sus partidarios, y qué grupos sus aliados o contrarios. Las fuerzas armadas y los partidarios civiles de un régimen autoritario, típicamente se han dividido en facciones de línea “dura” y “blanda”. Los partidos políticos surgen como privilegiados en este contexto, ya que a pesar de sus diferencias respecto a estrategias y de su incertidumbre en cuanto a la identidad partidaria, la lógica de la competencia electoral los pone en la mira pública y los obliga a ser atractivos a la más variada clientela. La única certeza es que el “establecimiento de elecciones” eliminará a los que incurran en graves errores de cálculo.

La ausencia de “reglas del juego” predecibles durante una transición de régimen amplía los límites de las opciones contingentes. La dinámica de la transición gira en torno a interacciones estratégicas y acuerdos tentativos entre los actores cuyos recursos de poder son inciertos, con el fin de definir quién estará legítimamente autorizado para seguir el juego político, cuáles serán los criterios para determinar vencedores y vencidos, y cuáles serán los límites de la contienda. Desde este punto de vista, la consolidación de un régimen ocurre cuando las clases sociales y grupos políticos contendientes aceptan una serie de reglas formales o acuerdos informales que determinan el “quién se queda con qué, dónde, cuándo y cómo” de la política. De esta manera, se colocan en posiciones predecibles con comportamientos legítimos, al competir de acuerdo con reglas aceptables para ambos. Los resultados electorales podrán ser todavía inciertos con respecto a personas o partidos, pero en las democracias consolidadas están firmemente rodeados por límites normativos y patrones establecidos de distribución de poder.

La noción de contingencia (que significa que los resultados dependen menos de condiciones objetivas que de reglas subjetivas en torno a las opciones posibles) tiene la ventaja de acentuar las decisiones colectivas e interacciones políticas que han sido muy menospreciadas en la búsqueda de condiciones para la democracia. Pero si no se le coloca explícitamente dentro de un marco de restricciones histórico-estructurales, esta noción de democracia conlleva el peligro de caer en un voluntarismo excesivo. Aun en medio de la tremenda incertidumbre generada por una transición de régimen, durante la cual las restricciones parecen estar más relajadas y donde aparentemente existe un amplio rango de resultados posibles, las decisiones tomadas por varios de los actores responden a, y están condicionadas por, los tipos de estructuras socioeconómicas y de instituciones políticas ya existentes. Éstas pueden ser decisivas en la medida en que podrían restringir o ampliar las opciones disponibles para los diferentes actores políticos en su intento por construir una democracia.

Por ejemplo, el surgimiento de una democracia política pareciera ser altamente improbable en ciertas estructuras sociales; a la inversa, sería razonable suponer que en ausencia de estas estructuras, las estrategias de adaptación serían más viables y se reforzaría la posición de los actores democráticos. Las democracias políticas han podido subsistir sólo en países en los que las clases terratenientes que generalmente representan los intereses más recalcitrantes, han tenido un papel secundario en la economía de exportación, por ejemplo Venezuela o Chile, o en los que no ha predominado una agricultura basada en la represión de la fuerza de trabajo, como en Costa Rica, Argentina y Uruguay. Por tanto, la supervivencia de una democracia política sí parece depender de un espacio estructural definido en parte por la ausencia de una élite terrateniente fuerte, dedicada a la agricultura basada en la represión de la fuerza de trabajo, o su subordinación a intereses ligados a otras actividades económicas.²¹

Los casos de Venezuela y Chile son los más ilustrativos. En Venezuela la dependencia del petróleo como la principal fuente de divisas extranjeras tuvo el efecto (no buscado) de acelerar el descenso de una agricultura de por sí estancada, y, con ello, de la élite terrateniente. Enfrentados a una sobrevaloración del tipo de cambio que perjudicó las exportaciones agropecuarias, y a abundantes reservas extranjeras para la importación de alimentos baratos, los terratenientes vendieron sus propiedades a las compañías petroleras y se convirtieron en una burguesía urbana comercial y financiera. Esta autoliquidación, en gran medida voluntaria, eliminó el incentivo de los terratenientes para comercializar las zonas rurales, subordinar al campesino por medios represivos, y por último, mantener un régimen autoritario. Eliminó también la base social para un partido antisistema desde la derecha, de tal suerte que los actores que diseñaron estrategias de pacto en Venezuela durante la transición de régimen en 1958 no se enfrentaron a élites rurales antidemocráticas bien organizadas.²²

²¹ Evelyne Huber Stephens dice algo parecido en “Economic Development, Social Change and Political Contestation and Inclusion in South America”, ponencia que preparó para el Latin American Studies Association, Nueva Orleans, 1988.

²² Véase Terry Lynn Karl, *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*, Berkeley, University of California Press, en prensa, y “Petroleum and Political Pacts: The Transition to Democracy in Venezuela”, *Latin American Research Review*, v. 2, n. 1, 1986.

Aunque distintas, las dinámicas sociales en Chile tuvieron el mismo efecto. Los elementos conservadores apoyados en un sistema de agricultura de represión de la fuerza de trabajo, en el siglo XIX, finalmente apoyaron la expansión del sufragio como medio para combatir el creciente poder de industriales y capas medias ligados al Estado y apoyados por los ingresos generados por el cobre.²³ En efecto, el impacto social de la presencia dominante de las exportaciones de minerales significó que, al comparársele con los casos centroamericanos, tanto Venezuela como Chile pudieran institucionalizar acuerdos democráticos con relativa facilidad.

Estos casos ilustran no sólo los límites sino las oportunidades que las estructuras sociales confieren a las opciones contingentes. Si el enfoque para explicar el surgimiento de la democracia se hubiera concentrado únicamente en la creación de compromisos institucionales –es decir, si se entiende el establecimiento de la democracia sólo como el producto de interacciones estratégicas– los pactos que caracterizaron la transición venezolana, o la expansión gradual del sufragio en Chile, aparecerían como simples resultados de transacciones hábiles realizadas por líderes políticos astutos.²⁴ De otro modo, al enfocar las dinámicas sociales internas producidas por una inserción en la economía internacional basada en minerales se evidencia cómo el cambio estructural inducido por el petróleo o el cobre posibilita este “arte de gobernar”. No se pretende sostener que las decisiones individuales tomadas en ciertos momentos, o que todos los resultados políticos observables, se pueden ligar específicamente y nítidamente a estructuras preexistentes; pero sí afirmar que las estructuras históricamente creadas, aunque no determinan cuál de una serie limitada de posibilidades políticas será la elegida por los actores, son “condiciones limitantes” que restringen o en algunos casos amplían las opciones disponibles. En otras palabras, las restricciones estructurales e institucionales determinan el rango de opciones disponibles a quienes toman las decisiones, e incluso pueden predisponerlos a la selección de una alternativa en particular.

Lo que se requiere entonces es un análisis de trayectorias que aclare cómo los cambios estructurales amplios modelan transiciones de régimen singulares, de formas que puedan ser especialmente favorables (o muy desfavorables) para la democratización. Esto debe combinarse con un análisis de la manera en que dichos cambios estructurales se incorporan a las instituciones y reglas políticas que más tarde moldean las preferencias y capacidades de los individuos durante y después del cambio de régimen. Así, debiera ser posible demostrar cómo en un momento dado, el rango de opciones disponibles para quienes toman las decisiones es una función de estructuras creadas en un periodo anterior, y, al mismo tiempo, de qué manera esas decisiones están condicionadas por instituciones establecidas en el pasado. Las ventajas de este método son evidentes si se le compara con el enfoque estructural, que conduce a conclusiones excesivamente deterministas sobre los orígenes y perspectivas de la democracia, o a un simple enfoque de contingencia, que, produce interpretaciones demasiado voluntaristas.²⁵

²³ Véase Arturo Valenzuela y Samuel Valenzuela, “Los orígenes de la democracia: reflexiones teóricas sobre el caso de Chile”, *Estudios Públicos*, n. 12, primavera, 1983.

²⁴ Éste es el argumento general del análisis de Daniel Levine para el caso de Venezuela, que atribuye el surgimiento de un régimen democrático a la habilidad y capacidad de negociación de los actores políticos. Véase su estudio “Venezuela Since 1958: The Consolidation of Democratic Politics”, Juan Linz y Alfred Stepan (eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes: Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978.

²⁵ Este tipo de enfoque considera que los cambios de régimen son coyunturas críticas, y supone patrones de cambio político que se caracterizan por un gradualismo interrumpido por pronunciadas discontinuidades; tiene ya una larga tradición en el estudio de la política, pero últimamente ha cobrado importancia en trabajos recientes sobre el “nuevo institucionalismo”, Véase, por ejemplo J. G. March y J. P. Olson, “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, en *American Political Science Review*, n. 78, septiembre, 1984, pp. 734-749; y Stephen D. Krasner, “Sovereignty: An Institutional Perspective”, *Comparative Political Studies*, v. 21, n. 1, abril, 1988, pp. 66-94. Aunque hace hincapié en las instituciones políticas más que en el conjunto de estructuras sociales e instituciones, Krasner también afirma que las instituciones fundadas en el pasado limitan las opciones actuales, que las preferencias de los actores individuales están condicionadas por las estructuras institucionales, y que las trayectorias históricas dependen de decisiones tomadas previamente. Los más recientes análisis comparados de patrones o modelos de desarrollo en Sudamérica y en México utilizan un marco similar. A la fecha el trabajo de este tipo más ambicioso es el de Ruth Berins Collier y David Collier, *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton, Princeton University Press (en prensa), que examina las diferentes trayectorias que surgen de los patrones iniciales de incorporación del movimiento obrero en la vida política.

IV. Modalidades de transición a la democracia

Una vez que se articulan los vínculos entre estructuras, instituciones y opciones de contingentes resulta claro que los pactos entre los principales actores políticos durante una transición de régimen establecen nuevas reglas, papeles y patrones de comportamiento que pueden o no representar una ruptura importante con el pasado. Éstos a su vez, con el tiempo, se convierten en las instituciones que moldean las perspectivas de consolidación del régimen en el futuro. Una vez adoptadas, las leyes electorales propician la participación de algunos intereses en la arena política y desaniman a otros. Ciertos modelos de desarrollo económico, una vez iniciados por algún tipo de acuerdo entre el capital y el trabajo, favorecen sistemáticamente a determinados grupos sobre otros, en patrones que resultan difíciles de modificar. Los acuerdos entre partidos políticos y fuerzas armadas fijan los parámetros iniciales para las esferas militar y civil. Por tanto, lo que en el momento pudiera aparecer como “acuerdos temporales”, a menudo se transforma en “barreras perdurables” para el cambio; barreras que incluso pueden redundar en un “defecto de nacimiento” permanente en el nuevo régimen.

Estas observaciones conllevan implicaciones importantes para el estudio de la democracia en América Latina. En vez de lanzarse a la búsqueda inútil de nuevas condiciones para la democracia, sugieren que los estudiosos obtendrían mejores resultados si se concentraran en una serie de tareas:

1. Aclarar cómo la forma de transición de un régimen (condicionada a su vez por la caída de un gobierno autoritario) determina el contexto dentro del cual podrán darse las interacciones estratégicas;
2. examinar cómo estas interacciones por su parte ayudan a determinar si surgirá y sobrevivirá una democracia política, y
3. analizar qué tipo de democracia será finalmente institucionalizada.

En consecuencia, es importante empezar a distinguir entre las posibles modalidades de transición hacia la democracia. Primero, podemos diferenciar casos en los que las democracias son el resultado de una estrategia basada principalmente en el uso de la fuerza de aquéllos en los que surgen de un acuerdo. Esto se exhibe en el eje horizontal del cuadro 1. Segundo, podemos distinguir entre transiciones en las que los grupos en el poder, a pesar de que estén debilitados, conservan su predominio en relación con los representantes de las masas, de aquéllas en las que dichos representantes han accedido a una fuerza mayor, aun si temporalmente, *vis a vis* las élites dominantes. Esto se puede observar en el eje vertical del cuadro 1. Al cruzar ambos ejes se producen cuatro tipos ideales de transición democrática: *reforma, revolución, imposición, o pacto*.

**CUADRO 1
MODALIDADES DE TRANSICIÓN HACIA LA DEMOCRACIA**

		<i>Estrategia de transición</i>	
		<i>Acuerdo</i>	<i>Uso de la fuerza</i>
Fuerza relativa de los actores	Predominio de la élite	Pacto	Imposición
	Predominio de las masas	Reforma	Revolución

En diferentes momentos, en América Latina se han experimentado las cuatro modalidades de transición. Sin embargo, a la fecha no ha surgido ninguna democracia política estable a partir de una transición de régimen en la que los representantes de las masas hayan obtenido el control, incluso momentáneo, sobre las clases gobernantes tradicionales. Los esfuerzos de reforma desde abajo, caracterizados por una competencia y una participación ¡limitadas, se han enfrentado a una oposición subversiva por parte de las élites tradicionales incontenibles, como lo demuestran los casos de Argentina (1946-1951), Guatemala (1946-1954), y Chile

(1970-1973).²⁶ Las revoluciones por lo general producen formas de gobierno estables (Bolivia es una clara excepción), pero estas formas aún no han evolucionado hacia patrones democráticos de competencia justa y abierta, rotación del poder y libertad de asociación; aunque los procesos en Nicaragua y México pudieran dentro de poco contradecir esta afirmación.²⁷

Hasta ahora, los tipos de transición más comunes, y que también con mayor frecuencia han desembocado en la implantación de una democracia política, son las “transiciones desde arriba”. En éstas, los gobernantes tradicionales mantienen el control, aun cuando exista presión desde abajo, y utilizan con éxito estrategias de negociación o bien de fuerza –o alguna mezcla de ambas– para retener cuando menos parte de su poder.

De estos dos modos de transición, la democratización por imposición neta es la menos usual en América Latina –a menos que incorporemos casos en los que la fuerza o la amenaza de fuerza son ejercidos tanto por actores extranjeros como nacionales. Éste no es el caso de Europa y Asia, donde la democratización por imposición fue común después de la Segunda Guerra Mundial. En el cuadro 2, la celda denominada “imposición” incluye a Brasil y Ecuador (donde los militares aprovecharon su posición dominante para establecer unilateralmente las reglas a seguir por los gobiernos civiles). Los casos al margen incluyen Costa Rica (donde, en 1948, un partido de oposición derrotó militarmente al partido gobernante, pero después participó en pactos para establecer la base de un gobierno democrático estable), Venezuela (1945-1948) y Perú (donde el control de los militares sobre la forma y tiempos de la transición se vio fuertemente influido por un movimiento popular de masas),²⁸ y Chile (donde la unilateralidad militar fue contrarrestada de algún modo por su derrota en el plebiscito de 1988).²⁹

Las democracias que han subsistido durante lapsos razonables al parecer se agrupan en la celda indefinida por élites relativamente fuertes que adoptan estrategias de negociación, tal como lo demuestra el cuadro 2. Esta celda incluye los casos de Venezuela (1958), Colombia (1958), la reciente redemocratización en Uruguay (1984) y Chile (1932-1970).³⁰

Lo que une a todos estos casos distintos, salvo el de Chile, es la presencia de pactos de fundación; es decir, acuerdos explícitos (aunque no siempre públicos) entre actores contendientes, que definen las reglas de gobierno sobre la base de garantías mutuas para los “intereses vitales” de los involucrados. Chile parece ser una excepción porque no hubo ningún pacto ni acuerdo explícito entre élites en 1932, cuando el régimen

²⁶ En un sentido estricto, el caso de Chile entre 1970 y 1973 no es el de un régimen en transición de un sistema autoritario como aquí se plantea. Más bien debe verse como un intento de transitar de un tipo de democracia a otro, es decir, un movimiento descendente en la escala vertical de clasificación (véase Cuadro 1), hacia una democracia reformista.

²⁷ Se perciben ya movimientos interesantes en esta dirección en los procesos tanto de Nicaragua como de México. Nicaragua es el primer régimen revolucionario de este continente que lleva a cabo elecciones en las que han podido participar varios partidos políticos. En 1984 compitieron con el FSLN los tradicionales Partidos Liberal y Conservador, así como vanos pequeños partidos de izquierda, que lograron obtener casi el 35 por ciento del voto. En 1990 UNO, coalición de catorce partidos antisandinistas, derrotó a los sandinistas, quienes se comprometieron a respetar el mandato de los electores. En México, el PRI ha comenzado a permitir más competencia en lo! comidos municipales y regionales, pero estas elecciones todavía se caracterizan por numerosas restricciones, fraude y violencia localizada.

²⁸ Hay escasa información acerca de la dinámica de la transición de régimen en Costa Rica. Véase Jacobo Schifter, *La fase oculta de la guerra civil en Costa Rica*, San José, EDUCA, 1979, y la tesis de doctorado que está por presentar Fabrice Edouard Lehoucq en Duke University, *Explaining the Origins of Democratic Regimes: Costa Rica in Theoretical Perspective*, que aplica la idea de democracia como un compromiso institucional contingente. Para la transición en Perú, véase Cynthia Sanborn, “Social Democracy and the Persistence of Populism in Perú”, tesis de doctorado en preparación, Harvard University.

²⁹ Sin embargo, aun cuando el sector militar controló la transición, consultaba sistemáticamente con los partidos civiles. Véanse Anita Isaacs, “The Obstacles to Democratic Consolidation in Ecuador”, ponencia presentada ante el Latin American Studies Association, San Juan Puerto Rico, 21-23 de septiembre de 1989; Francis Hagopian y Scott Wainwaring, “Democracy in Brazil: Origins, Problems and Prospects”, en *World Policy Journal*, verano, 1987, pp. 485-514, y Manuel Antonio Garretón, “El plebiscito de 1988 y la transición a la democracia”, Santiago, FLACSO, 1988.

³⁰ En relación con estos casos, véanse Charles G. Gillespie, “Uruguay s Transition from Collegial Military-Technocratic Rule”, en O’Donnell et. al., citado en la nota 1; Jonathan Hartlyn, “Democracy in Colombia: The Politics of Violence and Accommodation”, en Larry Diamond, Juan J. Linz y Seymour Martin Lipset, *Democracy in Developing Countries: Latin America*, tomo 4, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1989; Alexander W. Wilde, “Conversations Among Gentlemen: Oligarchical Democracy in Colombia”, Linz y Stepan (eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes: Latin America, op. cit.*, y Terry Karl, “Petroleum and Political Pacts: The Transition to Democracy in Venezuela”, citado en la nota 23.

democrático fue simplemente “restaurado” con base en reglas constitucionales preexistentes que quedaron de la primera transición democrática en 1874. Mientras que el caso chileno sugiere que las democracias sostenidas por élites se pueden establecer en ausencia de pactos de fundación, esto puede ser más difícil en el periodo actual, que se caracteriza por un mayor desarrollo de los intereses organizados, la presencia de política de masas, capacidades militares más fuertes, y una mayor integración al mercado internacional. En tales condiciones, el “pactismo” puede resultar esencial.³¹

El caso de Venezuela es una buena ejemplificación de los pactos de fundación; una serie de acuerdos negociados por los líderes militares, económicos y de partidos se apoyaron en acuerdos institucionales explícitos.³² Los militares acordaron dejar el poder y aceptar un nuevo papel como “cuerpo apolítico, obediente y no deliberativo”, a cambio de la amnistía por los abusos perpetrados durante el gobierno autoritario y de la garantía de mejora de la situación económica de los oficiales. Los partidos políticos acordaron respetar el proceso electoral y compartir el poder en forma proporcional al resultado de la votación. Aceptaron asimismo una “tregua política, prolongada” dirigida a despersonalizar el debate y facilitar la consulta y las coaliciones. Los capitalistas estuvieron de acuerdo en aceptar sindicatos legales y contratos colectivos a cambio de subsidios estatales significativos, garantías en contra de una expropiación o de la socialización de la propiedad, y promesas de paz laboral por parte de los representantes obreros. Al removerlos de la arena electoral, este acuerdo transformó en parámetros establecidos lo que de otra manera hubiera podido convertirse en temas potencialmente explosivos de debate nacional.

Los pactos de fundación detrás de algunas de las nuevas democracias tienen varios componentes esenciales. Primero, precisan de una mayor apertura que incluya a casi todos los actores políticamente significativos. En efecto, puesto que los pactos son acuerdos negociados entre fuerzas contendientes que aceptan ceder en su capacidad de dañar al otro, extendiendo garantías de no amenazar sus intereses vitales, sólo tienen éxito cuando cohesionan a todos los intereses realmente amenazantes. El típico pacto de fundación es en realidad una serie de acuerdos entrelazados que dependen uno del otro; incluye forzosamente un acuerdo entre los militares y los civiles sobre las condiciones para establecer un gobierno civil; un acuerdo entre los partidos políticos para competir bajo las nuevas leyes de gobierno, y un “contrato social” entre agencias estatales, asociaciones empresariales y sindicatos obreros respecto a derechos de propiedad, acuerdos de mercado y distribución de beneficios.

Segundo, mientras que dichos pactos son, tanto sustantivos (en cuanto a los principios básicos de una política), como de procedimiento (en cuanto a las reglas de formación de políticas), enfatizan en primera instancia el establecimiento de reglas porque “la negociación sobre la negociación” es la primera y más importante etapa de un proceso de acuerdo. Sólo después de que todas las fuerzas contendientes hayan acordado negociar sus diferencias, puede darse la participación de poder que posibilite un gobierno de consenso. Esta negociación inicial permite empezar a sentar las bases de confianza mutua, aunque sea únicamente porque da lugar a un acercamiento entre los grupos opositores. Más tarde, la mera decisión de iniciar un pacto puede crear un hábito de negociación y un estilo político complaciente basado en el pacto de pactar”.

Estos pactos de fundación deben diferenciarse de los acuerdos “administrativos” de menor alcance, más parciales.³³ Estos últimos incluyen los acuerdos neofuncionales que se encuentran con frecuencia en socialdemocracias europeas, por ejemplo, las negociaciones corporativas anuales entre capital, trabajo y el Estado para establecer salarios y políticas sociales en la Austria de la postguerra, así como los frecuentes miniacuerdos trabajosamente elaborados entre oponentes políticos, en Latinoamérica. A diferencia de los pactos de fundación, los acuerdos administrativos son parciales y no de apertura, de exclusión y no de inclusión, y su contenido es de orientación sustantiva y no de establecimiento de reglas. Estas características de apertura, inclusión y establecimiento de reglas son críticas para identificar la presencia de un pacto de fundación. Sirven para distinguir entre acuerdos básicos, como el de Venezuela en 1958, y tratados políticos más bien transitorios,

³¹ Agradezco los comentarios de Samuel Valenzuela a este respecto. Véase su *Democratización vía reforma: la expansión del sufragio en Chile*, Buenos Aires, Ediciones, 1985.

³² Los orígenes de estos acuerdos se encuentran en el Pacto de Punto Fijo y la Declaración de Principios y Programa de Gobierno, firmados antes de las primeras elecciones por todos los candidatos a la presidencia. Según estos acuerdos, todos los signatarios se comprometían a llevar a cabo básicamente el mismo programa político y económico sin importar el resultado de las elecciones. Describo estos pactos en mayor detalle en mi artículo citado en la nota 23.

³³ Philippe Schmitter fue el primero en marcar esta diferenciación en la conferencia “Micro-foundations of Democracy”, presentada en la Universidad de Chicago en marzo de 1988.

como el Pacto de Apaneca que se estableció en El Salvador en 1983 entre el Partido Demócrata Cristiano y ARENA.³⁴

Por último, estos pactos tienen la función de asegurar la supervivencia, porque aunque son de inclusión, están también dirigidos a restringir el ámbito de representación con el fin de tranquilizar a las clases dominantes tradicionales, asegurándoles que sus intereses vitales serán respetados. En esencia, son mecanismos antidemocráticos negociados por las élites, que buscan crear un contrato socioeconómico y político que desmovilice a los representantes de las masas, a la vez que define el futuro grado de participación o de ejercicio de poder de todos los actores. Pueden lograr esta tarea restringiendo la competencia (como lo hicieron los partidos colombianos en 1958, al acordar alternarse en el poder a pesar de los resultados de las elecciones); restringiendo la agenda política (como lo hicieron los partidos venezolanos en 1958, al acordar la implantación del mismo programa económico); o restringiendo el derecho de sufragio (como lo hicieron las élites chilenas, empezando con la ley electoral de 1874). El efecto neto de estas opciones es el mismo independientemente de la alternativa estratégica elegida: la naturaleza y parámetros de la democracia inicial que surja estarán claramente circunscritos.

V. Tipos de democracia y sus perspectivas en el periodo actual

¿Cuáles son las implicaciones de esta disgresión sobre las condiciones necesarias y modalidades de transición para las perspectivas de democratización en la América Latina contemporánea? En primera instancia, la noción de procesos y secuencias desde la caída de un régimen a su transición, consolidación y permanencia, es fundamental para comprender las dos realidades concurrentes de democratización en Latinoamérica hoy día. Por un lado, la mayoría de los regímenes civiles o cívico- militares que han surgido recientemente –Argentina, Chile, Perú, Ecuador, Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua– se enfrentan al tremendo problema de la mera *supervivencia* y ésta se ve amenazada por el espectro omnipresente de un golpe militar que pudiera ser provocado por intensos desacuerdos políticos entre partidarios; por la incapacidad de los partidos políticos para manejar la profunda crisis económica actual de la región; por las acciones emprendidas por élites antisistema; por una movilización masiva de obreros, campesinos o marginados urbanos que escape del control de las clases dominantes tradicionales; por las acciones emprendidas por una potencia extranjera, o por amenazas a los intereses corporativos vitales de los militares mismos. En estas democracias frágiles prevalece todavía una incertidumbre significativa respecto a las reglas del juego.

Lo que resulta importante para mantener un gobierno civil es encontrar mecanismos –que no sean los de unas elecciones no predecibles o manipuladas– que puedan limitar esa incertidumbre, particularmente reduciendo los incentivos que llevarían a los civiles al lado perdedor a pedir ayuda a los militares para su salvación. Esto sugiere que en un principio hay dos tareas críticas a las que se enfrentan los democratizadores en América Latina: primero, llegar a un consenso lo suficientemente fuerte en cuanto a las reglas del juego (incluyendo las formalidades institucionales que garanticen respeto a ciertos asuntos cruciales aunque minoritarios), a fin de que ninguna élite, para proteger sus intereses vitales, intente recurrir a los militares, y, segundo, empezar a diseñar estrategias conscientes para el establecimiento de relaciones cualitativamente nuevas entre civiles y militares, apropiadas para un futuro gobierno civil estable. Quizá esto sea más fácil de lograr en las regiones más desarrolladas del continente, donde las fuerzas armadas han aprendido la importancia de cooperar con las élites capitalistas y administrativas, que en aquéllas menos desarrolladas (Bolivia, Centroamérica y el Caribe), donde los militares conservan aún cierta confianza en su capacidad para manejar economía y gobierno, o sencillamente están demasiado corrompidos para preocuparse de tales asuntos.³⁵

Otro tipo de democracias en la región –Venezuela, Costa Rica, y más recientemente Brasil y Uruguay– están más o, menos consolidadas, en la medida en que los actores no están tan preocupados por el enorme problema de la sobrevivencia. Más bien, el desafío que enfrenta la mayoría de estos gobiernos (y que con certeza afrontarán las nuevas democracias cuando la preocupación de sólo sobrevivir disminuya), es proveer nuevas y mejores soluciones para la vieja cuestión del *cui bono*. Este tema, respecto a “quién se beneficia” con la democracia, es en especial problemático en América Latina, donde el esquema de desarrollo capitalista

³⁴ Al principio, este acuerdo sirvió como un mecanismo para dividirse puestos gubernamentales y crear otras formas de repartición del poder. Puesto que no incluía fuerzas de izquierda bien organizadas y poderosas, y en vista de que nunca tuvo por objeto plantear reglas del juego permanentes, no cumple con los criterios para ser considerado un pacto de fundación.

³⁵ Agradezco esta observación de un revisor anónimo.

dependiente ha sido implacable en sus patrones históricos de explotación.³⁶ Esto significa que la extensión de los derechos ciudadanos y de igualdad política debe darse en un contexto de desigualdad extrema, sin paralelo, aun con respecto a África o Asia.³⁷ Debe darse también durante la “década perdida”, o sea en medio de la crisis económica más severa y prolongada desde la Gran Depresión.³⁸

La relación entre las problemáticas de supervivencia y el *cui bono* bien pudiera representar el dilema central de la democratización en América Latina. Las decisiones tomadas por los actores políticos clave a fin de asegurar la supervivencia de una democracia frágil –los compromisos que hagan, los acuerdos en los que participen– influirán necesaria y quizá también irrevocablemente en la determinación de ganadores y perdedores durante la consolidación del nuevo régimen. Decisiones posteriores de tipo “populista” para redistribuir beneficios sin considerar los costos, podrían afectar la duración del régimen mismo independientemente de qué tan consolidado pudiera parecer. A la vez, la decisión de no redistribuir podría también influir sobre la durabilidad del régimen, puesto que el compromiso con la democracia descansa en parte sobre la convicción generalizada (aunque a veces inexacta) de que los beneficios económicos serán distribuidos en forma más equitativa o que el bienestar de la población en general mejorará con este tipo de gobierno. Por tanto, la preocupación actual no sólo por la supervivencia, sino por el “quién se beneficia”, meramente subraya la importancia de las opciones tomadas durante los momentos de fundación de una democracia, y destaca –para su estudio futuro– algunas de las relaciones potenciales entre democracia política y resultados económicos.

También produce una serie de escenarios menos prometedores para el surgimiento de diferentes tipos de democracias. Primero, una democracia política en América Latina pudiera estar inmersa en una paradoja fundamental: *las mismas modalidades de transición, que aparentemente contribuyen a la supervivencia inicial al limitar lo impredecible, podrían impedir la futura autotransformación democrática de la economía o del gobierno*. Irónicamente, las condiciones que permiten la permanencia de las democracias en el corto plazo podrían limitar su potencial para resolver los enormes problemas de pobreza y desigualdad que caracterizan al continente. En efecto, se puede establecer la hipótesis de que lo que ocurre en la fase de transición o de consolidación temprana puede suponer el sacrificio de la equidad a cambio de alguna forma de democracia política. Por ende, aun cuando estas democracias garantizan un mayor respeto a la ley y la dignidad humana, si se les compara con sus predecesores autoritarios, pudieran verse imposibilitadas para llevar a cabo reformas importantes encaminadas a mejorar la suerte de los más pobres. De presentarse este escenario, se convertirían en víctimas de su exitosa consolidación, y las transiciones democráticas de la década de los ochenta que sobrevivieran, podrían convertirse en las democracias “congeladas” de la década de los noventa.

Segundo, mientras éste pudiera ser el dilema central de los procesos de democratización en los que predomina la élite, pudiera haber diferencias importantes entre países como Uruguay –una transición pactada–, y Brasil –una transición impuesta. Las democracias pactadas, no obstante sus defectos, se han vuelto más efectivas mediante un compromiso entre cuando menos dos poderosas élites contendientes, por lo que sus instituciones debieran reflejar cierta flexibilidad para una futura negociación y revisión de reglas existentes. En Uruguay, por ejemplo, mientras que las reglas acordadas dificultaban la oposición a los acuerdos entre militares y partidos

³⁶ En general, los observadores ubican las raíces de esta explotación en los patrones de tenencia de tierra coloniales y poscoloniales que, lenta o abruptamente, concentraron la posesión de las tierras dejando desposeídos a los demás. Estos patrones de tenencia de la tierra siguieron procesos sociales específicos que no conducían a la democratización. Por ejemplo, a diferencia de las formas de reciprocidad feudales que se desarrollaron en Europa y que pudieron haber contribuido, con el tiempo, a la creación de normas de reciprocidad y comunidad en el ámbito local, la penetración del capitalismo alteró las relaciones clientelistas tradicionales entre los terratenientes y los campesinos en América Latina, cambiándolas de un sistema comunitario a uno unilateral. Como lo expresa Paul Harrison en *Inside the Third World: The Anatomy of Poverty*, Londres, Penguin Books, 1979, p. 105, “En América Latina el campesino sólo tiene obligaciones, y el terrateniente, derechos”. Ese tipo de relaciones sociales ha dejado muy pocos residuos de la idea de obligación mutua o de reciprocidad entre ricos y pobres.

³⁷ Aquí me refiero a los indicadores de la desigualdad, no a la pobreza absoluta. Aunque hay mucha pobreza en casi todo el sur de Asia y África que en América Latina, son muy diferentes sus pasados coloniales, los patrones de tenencia de la tierra y las relaciones de producción. En las partes de Asia donde se ha llevado a cabo la comercialización capitalista de la agricultura, se están empezando a ver los mismos indicadores de desigualdad, pero en Asia en general no se ha llegado a los índices regionales de desigualdad que se perciben en América Latina.

³⁸ *Hay una estadística que elocuentemente demuestra la profundidad de la crisis. En 1987 la deuda de América Latina representaba el 46 por ciento de la región, y más de cuatro veces el valor de sus exportaciones. Véase BID, Economic and Social Progress in Latin America: 1988 Report*, Washington, DC, Inter-American Development Bank, 1988, p. 541.

relativos a la amnistía por los crímenes cometidos durante el régimen autoritario, la oposición de izquierda –excluida del acuerdo– logró no obstante forzar una convocatoria a plebiscito sobre tan trascendental asunto –que después perdió. Es difícil imaginar que algo similar pudiera ocurrir en Brasil. Debido al control casi total ejercido por los militares durante la transición, éstos nunca restringieron sus propias prerrogativas, ni estuvieron enteramente de acuerdo con el principio de control civil, y no han sido obligados a adoptar las reglas institucionales que reflejan la necesidad de acuerdo.

Del contraste entre Uruguay y Brasil una hipótesis que amerita investigación: en la medida en que las transiciones sean unilateralmente impuestas por las fuerzas armadas que no están obligadas a negociar, amenazan con convertirse en gobiernos civiles controlados por elementos autoritarios que con muy poca probabilidad lucharán por una mayor participación, por la obligación de rendir cuentas a los gobernados, o por equidad para la mayoría de los ciudadanos. Para decirlo de otro modo, paradójicamente la herencia dejada por experiencias autoritarias “exitosas”, o sea aquéllas caracterizadas por bajos niveles de represión y de éxito económico que dejan relativamente intacta la institución militar, podría constituir el mayor obstáculo para una futura autotransformación democrática.³⁹ Este peligro existe, si bien en menor grado, en las transiciones unilaterales dirigidas por los civiles, por ejemplo en México, porque es probable que las reglas institucionales impuestas favorezcan a quienes están en el poder, y permitan una menor competencia.

Tercero, el intento de medir las posibles consecuencias de las varias modalidades de transición es más problemático donde existe una presencia simultánea de fuertes elementos de imposición, acuerdo y reforma; es decir, donde ni las élites en el poder ni la oposición tienen claramente el control, y donde las fuerzas armadas están casi intactas. Éste es el caso actual de Argentina y Perú, como lo muestra el cuadro 2. En virtud de la derrota de los militares argentinos en la guerra de las Malvinas, el alto grado de movilización masiva durante la transición, y la ausencia de pactos entre la autoridad civil y las fuerzas armadas por una parte, y de los sindicatos y patrones por otra, en Argentina se combinan elementos de varias modalidades de transición. Un escenario tan mezclado como éste, aunque quizá fomente grandes esperanzas de equidad económica y democracia política, podría restarle toda efectividad a cualquier tipo de estrategia consistente y, por tanto, conducir a la repetición del continuo fracaso de Argentina para consolidar cualquier régimen.

CUADRO 2
Modalidades de transición a la democracia en América Latina

<i>Acuerdo Pacto</i>		<i>Fuerza Imposición</i>
Venezuela (1958-)	Costa Rica (1948-)	Brasil (1974-)
Colombia (1958-)		Ecuador (1976-)
Uruguay (1984-)		Guatemala (1984-)*
Chile (1932-1970)	Chile (1988-)	Perú (1978-)
	Argentina (1983)	Venezuela (1945-1948)
<i>Reforma</i>		<i>Revolución</i>
Argentina (1946-1951)		México (1910-)*
Guatemala (1946-1954)		Bolivia (1952-)
Chile (1970-1973)**		Nicaragua (1979-)*

*Según la definición aquí utilizada, estos casos no pueden considerarse democracias. Se les incluye porque se encuentran en períodos de transformación y por tanto ilustran posibles modos de transición en el futuro.

** Véase la nota 26.

³⁹ La idea de que regímenes autoritarios particularmente “exitosos” pueden representar paradójicamente un obstáculo importante para la democratización, aparece en Anita Isaacs, *Dancing with the People: The Politics of Military Rule in Ecuador, 1972-1979*, tesis de doctorado, Universidad de Oxford, 1986, y en Guillermo O'Donnell, “Challenges to Democratization in Brazil”, *World Policy Journal*, v. 5, n. 2, primavera, 1988, pp. 281-300.

Las perspectivas de fracaso son mayores en Perú. Dada la ausencia de acuerdos explícitos entre los principales partidos políticos, la posibilidad de una movilización de masas en medio de la depresión económica, la presencia de una insurgencia armada, y de un ejército unido, Perú es actualmente la democracia sudamericana más frágil.

Cuarto, puesto que las democracias políticas por lo general surgen de un acuerdo entre élites organizadas contendientes que no pueden imponer su voluntad de manera unilateral, o de la acción unilateral de un grupo dominante –casi siempre las fuerzas armadas– esto no es buen presagio para una democratización en situaciones en las que los militares están íntimamente ligados a los intereses de una clase agraria dominante (y antidemocrática). Guatemala y El Salvador se caracterizan por una élite terrateniente cuya posición privilegiada se fundamenta en un sistema agrícola que reprime la fuerza de trabajo y en una virtual asociación con las fuerzas armadas: de tal modo que es poco probable que los militares (tal como se encuentran constituidos en la actualidad) toleren una apertura política en condiciones de competitividad, libertades civiles, o responsabilidad. Sin considerar las profundas diferencias entre estos dos países centroamericanos, la tremenda presión ejercida por la intervención de Estados Unidos, aunada al fenómeno de la “difusión internacional”, significa que se espera al menos que estos países se adhieran al “electoralismo”, o sea el establecimiento de elecciones regulares, aun cuando continúe la restricción de otros derechos políticos y oportunidades de los ciudadanos. Es probable que esta mezcla híbrida de formas electorales y autoritarismo, a la que un observador ha denominado “régimen electocrático”,⁴⁰ surja en otras áreas en desarrollo donde quiera que la moda de las elecciones por inspiración extranjera preceda o lleve la intencionalidad de cooptar las fuertes presiones domésticas para una democratización.

Estas observaciones pueden destilarse en tipos de democracias que, al menos inicialmente, han moldeado en forma importante las modalidades de transición en América Latina, como lo ilustra el cuadro 3. Sugieren que de la democratización por imposición quizá resulten *democracias conservadoras* que no puedan ni quieran retomar el asunto de la equidad. Sin embargo, en la medida en que la imposición se origine desde afuera, es probable que el resultado sea alguna forma de *régimen electoral autoritario*, al que no se puede considerar en lo absoluto como una democracia. Las transiciones pactadas probablemente produzcan *democracias corporativistas o consensuales*, en las que la competencia partidista se regule en diversos grados, determinados en parte por la naturaleza de los pactos de fundación. La transición mediante reforma probablemente dé lugar a *democracias competitivas*, cuya fragilidad política allane el camino para un retorno al autoritarismo. Por último, las transiciones revolucionarias tienden a dar por resultado *democracias de partido dominante*, en las que también se regula la competencia. Estos tipos se caracterizan por mezclas diferentes y grados variables de las principales dimensiones de una democracia: competencia, participación, responsabilidad frente a los gobernados, y control civil sobre los militares.

Las predicciones son descorazonadoras, pero pudieran balancearse con observaciones más esperanzadoras que afectan las opciones contingentes de los democratizadores contemporáneos. Por una parte, las características de la Guerra Fría del sistema internacional han cambiado en forma drástica, y esto puede ofrecer nuevas oportunidades para la reforma como modalidad de transición en Latinoamérica. El fracaso de dos de los tres casos citados en esta categoría –Guatemala (1946-1954) y Chile (1970-1973)– estuvo profundamente influido por la intervención de Estados Unidos, motivada en gran parte por la identificación ideológica de las reformas populares con la propagación de la influencia soviética en el continente. Este mismo argumento ha justificado la intervención norteamericana contra los movimientos campesinos en Centroamérica. En la medida en que el sistema internacional pierde su “bipolaridad”, la credibilidad de estas acusaciones se vuelve cada vez más insostenible, y por tanto potencialmente se abre más espacio para los movimientos políticos de masas. El hecho de que esta modalidad de transición haya fracasado en el pasado en América Latina, no significa que no tendrá éxito en el futuro.⁴¹

Por otra parte, esta discusión sobre modalidades de transición y distintas probabilidades de supervivencia no parte del supuesto de que las democracias se beneficiarán con un desempeño económico superior, lo que resulta afortunado en vista del estado actual de las economías latinoamericanas. La mayoría de los observadores supone que las crisis de crecimiento, empleo, ingresos de divisas extranjeras, pagos de deuda, etcétera,

⁴⁰ Agradezco a Charles Call este calificativo.

⁴¹ Sin embargo, existen algunas diferencias importantes entre Sudamérica y la Cuenca del Caribe. Las intervenciones militares que en el pasado se han restringido a esta última región, anteceden a la Guerra Fría y seguramente persistirán aún después de terminada ésta. El caso de Panamá demuestra que simplemente cambiarían las razones.

necesariamente son un mal presagio, y son pocos los que cuestionarían el valor a largo plazo del aumento de recursos como base de estabilidad. Pero la austeridad puede conllevar algunas ventajas “perversas” –cuando menos para la supervivencia inicial. En el contexto de las terribles condiciones económicas de la década de los ochenta, se evidencia un agotamiento de las ideologías utópicas, y aun de las perspectivas políticas rivales. Ni la extrema derecha ni la extrema izquierda tienen un sistema alternativo que ofrecer, que resulte aceptable para ellos mismos o para la población en general. Y aunque el populismo, guiado por difusas expectativas populares y el desencanto con las recompensas de una democracia acordada, siempre representa una posibilidad –basta con ver la experiencia de Perú y las recientes elecciones en Argentina– no puede ya ofrecer las recompensas inmediatas que han sido su sustento en el pasado.

En la medida en que esta situación hace disminuir tanto los beneficios esperados como las recompensas de una actividad antisistema, aumenta la probabilidad de que resistan las democracias. Esto sugiere una posible hipótesis para su futura exploración: las relaciones entre democratización y desempeño económico pudieran ser parabólica en vez de subir o bajar en tándem. Las condiciones para negociar exitosamente pudieran ser tan favorables durante una austeridad prolongada, como durante una plenitud sostenida. Pudieran ser peores cuando la economía pasa por ciclos de expansión-recesión, o se caracteriza por ganancias inesperadas o pérdidas repentinas. De ser verdad, esto representa un rayo de esperanza para la poco prometedor década que se inicia.

Finalmente, no hay ninguna razón a priori para que un tipo de democracia no pueda transformarse en otro; es decir, para que los regímenes de elecciones autoritarias, por ejemplo, no puedan convertirse en democracias conservadoras o competitivas, o las democracias corporativistas en democracias más competitivas. Dada la frecuencia del pactismo y la gravedad del problema de la equidad en Latinoamérica, este último escenario es en especial importante. Mientras que las transiciones pactadas sí establecen un marco institucional improvisado de gobierno que a la postre pudiera tornarse en una barrera semipermanente para el cambio, este marco estará sujeto a modificaciones adicionales en el futuro. Dichas modificaciones pudieran darse en forma preventiva cuando algunos grupos dirigentes, una vez que hubieran experimentado las ventajas de un gobierno democrático, se inclinen con el tiempo a la búsqueda de una negociación ante presiones potenciales desde abajo en vez de recurrir a la represión, o pudieran darse mediante la presión directa de grupos sociales organizados.⁴² En ambos casos, la democratización pudiera demostrar ser un proceso constante de renovación.

La idea de que un tipo de democracia pueda poco a poco convertirse en otro cualitativamente distinto, sugiere que las dinámicas de consolidación democrática deben diferenciarse en forma importante de las transiciones a fin de evitar el “congelamiento”. Ya que por encima de todo la meta de la transición es llegar a un consenso social amplio en cuanto a los objetivos de la sociedad y los medios aceptables para lograrlo, las transiciones exitosas se caracterizan necesariamente por la negociación y el acuerdo. Pero si durante la consolidación este énfasis en la cautela se supedita a toda norma política, las democracias pudieran tener dificultad para demostrar que son mejores que sus antecesores en cuanto a la resolución de los problemas económicos y sociales fundamentales. Por tanto, si ha de tener éxito la consolidación, requerirá de habilidades y esfuerzos cualitativamente distintos de los mostrados durante la transición. En esta fase posterior, los actores deben probar su habilidad para diferenciar a las fuerzas políticas en vez de juntarlas a todas en una gran coalición; su capacidad de definir y encauzar los proyectos políticos contendientes, y no tratar de mantener reformas potencialmente conflictivas fuera de la agenda; y su voluntad para atacar las reformas incrementales, en particular en las esferas de la economía y de las relaciones cívico-militares, en vez de diferirlas para alguna fecha posterior. Si el ciclo de cambio de regímenes que ha plagado a América Latina ha de romperse y ser sustituido por una era de gobiernos democráticos prolongados, los democratizadores deben aprender a dividir tanto como unificar y no sólo a dar esperanzas sino a desalentar expectativas.

⁴² Según Paul Cammack, una coalición en el poder podría hacer concesiones estratégicas que a la larga le beneficien en sus proyectos de mantener la democracia, especialmente después de haber experimentado el fracaso de los militares como aliados confiables. Véase su “Democratization: A Review of the Issues”, *Bulletin of Latin American Research*, v. 4, n. 2, 1985, pp. 39-46. Sin embargo, no hay mucho que indique que este tipo de comportamiento exista en la actualidad, y parece ser más probable que se extienda la democratización mediante la presión de masas.