

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 1930? La liberalización de los regímenes autoritarios centroamericanos y la perspectiva de 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 reto-

* Una versión en inglés de este artículo apareció en la revista *Comparative Politics*, vol. 23, núm. 1, octubre, 1990.

¹ Muchas de las publicaciones recientes sobre la democracia plantean 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: Towards a Dynamic Model”, *Comparative Politics*, vol. 2, núm. 3, abril, 1970.

ma 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 previamente dominante búsqueda de requisitos para la democracia ha dado paso a una orientación 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.

LA DEFINICIÓN DE DEMOCRACIA

No es asunto fácil dar una definición de democracia en vista de que la resolución de una serie de disputas tanto sobre sus prospectos 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

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 los años 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

se 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 esos 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, se ven impedidos 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

obtienen legitimidad los ganadores”. Véase “Imposing Consent? Electoralism Versus Democratization in El Salvador”, en 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”, en 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

Por lo anterior, utilizaré una especificación de democracia de espectro intermedio, que defino como “un conjunto de instituciones que permiten al total de la población adulta actuar 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) *responsabilidad* (*accountability*) de los gobernantes ante los gobernados, mediante mecanismos de representación y con apego a la ley, y 4) *control civil sobre los militares*. Es esta 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.

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*, vol. 97, núm. 1, octubre, 1986.

⁶ Para las dos primeras dimensiones y, hasta cierto punto, la tercera, me basé en la obra de Dahl, *Polyarchy: 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 prerequisite 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.

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, tendrá mayores oportunidades 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; 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 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 protestantis-

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*, vol. 53, núm. 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 2 000 dólares. Más recientemente, Mitchell Seligson ha argumentado que Centroamérica debe de llegar a un ingreso per cápita de \$250 (en dólares de 1957) y a un índice de alfabetización mayor al 50% como requisitos necesarios para la democratización. Véase James M. Malloy y Mitchell A. Seligson (eds.), *Authoritarians and Democrats: Regime Transition in Latin America*, Pittsburg, University of Pittsburg Press, 1987, pp. 7-9.

mo 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 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 los 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, condiciones y configuraciones históricas locales específicas también se tenían como necesarias para la democracia. 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

⁹ Howard Wiarda, por ejemplo, en “Toward a Framework for the Study of Political Change in the Iberic-Latin Tradition: The Corporative Model”, en 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”, en Wiarda (ed.), *Politics and Social Change in Latin America*, Amherst, University of Massachusetts Press, 1974.

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 antes 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”, en Ja-

Dentro de una vena distinta, pero también con bases históricas, Barrington Moore, Jr., aseguraba que las democracias tendrían mayores probabilidades de surgir en países 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 los 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

son 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*, vol. 21, núm. 3, 1986; Enrique Baloyra-Herp, "Reactionary Despotism in Central America", *Journal of Latin American Studies*, vol. 15, núm. 2, 1983, y Jeffrey Paige, "Coffee and Politics in Central America", en Richard Tardanioco (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.

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 internacional, se trasladarían a primer plano en el proceso de toma de decisiones los militares profesionales, los tecnócratas y los administradores estatales, remplazando 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 poder global de los Estados Unidos, y no 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 los sesenta y los setenta fue un reflejo directo de la pérdida de influencia de los Estados Unidos; específicamente se debió a la disminución en 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 los años ochenta puede acreditarse al esfuerzo renovado del gobierno de Reagan para "restaurar el poder americano", dando marcha atrás a las revoluciones y promoviendo las reformas electorales. Esta postura, ideológicamente tan conveniente 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

¹⁴ Véanse Guillermo O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism*, Berkeley, University of California Press, 1973, y Fernando Henrique Cardoso, "Associated-Dependent Development: Theoretical and Practical Implications", en Alfred Stepan (ed.), *Authoritarian Brazil*, New Haven, Yale University Press, 1973, pp. 112-173.

¹⁵ Véase Samuel P. Huntington, "Will More Countries Become Democratic?", en *Political Science Quarterly*, vol. 99, núm. 2, 1984.

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, Panamá y el resto de 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 los Estados Unidos a los derechos humanos, y el frecuente recurrir a los instrumentos militares durante el gobierno de Reagan, todo ello era mal presagio 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.

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 Merkx, “Bureaucratic-Authoritarianism Revisited”, en *Latin American Research Review*, vol. 17, 1982.

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 Panamá y otros países de Centroamérica, y en Haití, donde el papel histórico preponderante de los Estados Unidos es indiscutible, los militares o bien permitieron elecciones sin limitar sus propias prerrogativas, o se negaron totalmente a dejar el poder. De hecho, donde la pérdida de hegemonía de los 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 *resultados 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, que como requisitos indispensables para su existencia. Una cultura política “cívica” caracterizada

¹⁸ Dice Albert Hirschman 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. Hirschman sostiene que es casi seguro que esto impide el desarrollo de un pensamiento positivo que encuentre maneras para que se formen, se sotengan y hasta se fortalezcan las democracias *en vista de y a pesar de* obstáculos continuos en contra. Véase Hirschman, “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.

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 enfatizado como variables independientes, pudiera ser mejor concebido en el futuro como variables dependientes.

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, persistencia, y por consiguiente analíticamente distintas, si bien empíricamente superpuestas.¹⁹ Durante estas etapas sucesivas, entra 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 tienen un papel principal en la caída de los regímenes autoritarios; durante la transición en sí, los partidos políticos se colocan al centro del escenario; en tanto que 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

¹⁹ Véanse especialmente Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter, *Tentative Conclusions About Uncertain Transitions*, vol. 4 de la obra citada en la nota 1, y Adam Przeworski, "Some Problems in the Study of the Transition to Democracy", vol. 3 de la misma obra, y "Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts", en Rune Slagstad 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.

estas etapas es el *grado de incertidumbre* que prevalece en cada momento. Durante las transiciones de régimen, todas las interacciones y los cálculos políticos 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 jugar 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 determina 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 persona o partido, pero en las democracias consolidadas están firmemente rodeados por límites normativos y patrones establecidos de distribución del 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 poner énfasis en 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. És-

tas pueden ser decisivas en la medida en que podrían restringir o ampliar las opciones disponibles a 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 sobrevaluación 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 Aunque distintas, las dinámicas sociales en Chile tuvieron el mismo efecto. Los elementos con-

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", en *Latin American Research Review*, vol. 22, núm. 1, 1986.

servadores, basados en un sistema de agricultura de represión de la fuerza de trabajo, en el siglo XIX finalmente defendieron 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 específica 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 enfoque de trayectorias que aclare cómo los cambios estructurales amplios modelan transiciones de régimen singulares, de formas que puedan ser especialmente favora-

²³ Véase Arturo Valenzuela y Samuel Valenzuela, “Los orígenes de la democracia: reflexiones teóricas sobre el caso de Chile”, en *Estudios Públicos*, núm. 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”, en Juan Linz y Alfred Stepan (eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes: Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978.

bles (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 a 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 les 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

MODALIDADES DE TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA

Una vez que se articulan los vínculos entre estructuras, instituciones y opciones 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

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 mayor importancia en trabajos recientes sobre el "nuevo institucionalismo". Véanse, por ejemplo, J. G. March y J. P. Olson, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", en *American Political Science Review*, núm. 78, septiembre, 1984, pp. 734-749; y Stephen D. Krasner, "Sovereignty: An Institutional Perspective", en *Comparative Political Studies*, vol. 21, núm. 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.

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, los que en el momento pudieran aparecer como acuerdos temporales, a menudo se transforman en barreras perdurables al 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 aquellos casos 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, no obstante cuán debilitados estén, conservan su predominio en relación con los representantes de las masas, de aquellas otras en las que dichos representantes han accedido a una fuerza mayor, aun temporalmente, *vis-à-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, pacto*.

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 ilimitadas, se han enfrentado a una oposición subversiva por parte de las élites tradicionales incontenibles, como lo demuestran los casos de Argentina (1946-1951), Guatemala

CUADRO 1
Modalidades de transición hacia la democracia

		<i>Estrategia de transición</i>	
		<i>Acuerdo</i>	<i>Uso de la fuerza</i>
<i>Fuerza relativa de los actores</i>	Predominio de la élite	PACTO	IMPOSICIÓN
	Predominio de las masas	REFORMA	REVOLUCIÓN

(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 conservan 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 imposi-

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 (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 varios pequeños partidos de izquierda, que lograron obtener casi el 35 % 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 los comicios municipales y regionales, pero estas elecciones todavía se caracterizan por numerosas restricciones, fraude y violencia localizada.

ción neta es la menos usual en América Latina —a menos que incorporemos casos en los que la fuerza o la amenaza de fuerza son ejercidas tanto por actores extranjeros como nacionales. Éste no es el caso de Europa ni de 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 a 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 tiempo de la transición tuvo una fuerte influencia por parte de 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 por un intervalo respetable de tiempo, al parecer se agrupan en la celda definida 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

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 Peru”, 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 en Miami, Florida, LASA, 4-6 de diciembre de 1989; Francis Hagopian y Scott Mainwaring, “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”, en Linz y Stepan (eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes: Latin America*,

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 democrático fue simplemente "restaurado" en base a 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

CUADRO 2

Modalidades de transición a la democracia en América Latina

	<i>Acuerdo</i>		<i>Fuerza</i>	
	<i>Pacto</i>		<i>Imposición</i>	
Predominio de la élite	Venezuela (1958-)	Costa Rica (1948-)	Brasil (1974-)	
	Colombia (1958-)		Ecuador (1976-)	
	Uruguay (1984-)		-----	
	Chile (1932-1970)	Chile (1988-)	Guatemala (1984-)*	
Predominio de las masas			El Salvador (1982)*	
			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 periodos de transformación y por tanto ilustran posibles modos de transición en el futuro.

** Ver la nota 26.

op. cit., y Terry Karl, "Petroleum and Political Pacts: The Transition to Democracy in Venezuela", citado en la nota 23.

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

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 mejorar 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 incluyen 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

³² Los orígenes de estos acuerdos se encuentran en el Pacto de Punto Fijo y la Declaración de Principios y Programa Mínimo 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 con mayor detalle en mi artículo citado en la nota 23.

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 las socialdemocracias europeas, por ejemplo las negociaciones corporativas anuales entre capital, trabajo y Estado para establecer salarios y políticas sociales en la Austria de la posguerra, 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, 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 —aunque son de inclusión— tienen la función de asegurar la supervivencia, porque 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

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.

³⁴ Al principio, este acuerdo sirvió como un mecanismo para dividir 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.

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 de 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.

TIPOS DE DEMOCRACIA Y SUS PERSPECTIVAS EN EL PERIODO ACTUAL

¿Cuáles son las implicaciones de esta digresión sobre 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*. 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 del 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 aquellas 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 interesarse en 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 sobrevivir. Más bien, el desafío que confronta la mayoría de estos gobiernos (y que con certeza confrontarán las nuevas democracias cuando la preocupación de sólo sobrevivir disminuya), es proveer nuevas y mejores resoluciones a 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 patrón de desarrollo capitalista 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

³⁵ Agradezco esta observación de un revisor anónimo.

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 más pobreza en casi todo el sur de Asia y en África que en América

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 opciones 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 general mejorará con este tipo de gobierno. Por tanto, la preocupación actual no sólo con la supervivencia sino con 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 modalidades de transición mismas, 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

Latina, son muy diferentes sus pasados coloniales, los patrones de tenencia de 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% del PIB 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, D.C., Inter-American Development Bank, 1988, p. 541.

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 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 contraposición a los acuerdos entre militares y partidos 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 retringieron 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 surge 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 es poco probable que luchen por una mayor participación, responsabilidad frente a los gobernados, o equidad para la mayoría de los ciudadanos. Para decirlo de otro modo, paradójicamente la herencia dejada por experiencias autoritarias "exitosas", o sea aquellas caracterizadas por bajos niveles de represión y de éxito económico que dejan relativamente intacta la institución militar, podrían constituir el mayor obstáculo para una futura autotransforma-

ción 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. 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 un 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 una agricultura que reprime la fuerza de trabajo y una virtual asociación con las fuerzas armadas: de tal modo que es poco probable

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", en *World Policy Journal*, vol. 5, núm. 2, primavera, 1988, pp. 281-300.

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 los Estados Unidos, aunada al fenómeno de la "difusión internacional", significan 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 dondequiera que la moda de 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. 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 (consociational)*, en las que la competencia partidista se regula 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-

⁴⁰ Agradezco a Charles Call este calificativo.

1954) y Chile (1970-1973)— estuvo profundamente influido por la intervención de los 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, etc., necesariamente son un mal presagio para la consolidación de gobiernos democráticos, 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 prescripciones 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 disminuye 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: la relación entre democratización y desempeño económico pudiera ser parabólica, en vez de su-

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 aun después de terminada ésta. El caso de Panamá demuestra que simplemente cambiarán las razones.

bir o bajar en tándem. Las condiciones para negociar exitosamente pudieran ser más favorables durante una austeridad prolongada, tanto 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 prometedora 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 al 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 pudiera 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 lograrlos, las transiciones exitosas se caracterizan necesariamente por la negociación y el acuerdo. Pero si durante la consolidación, este énfasis en la cautela supedita a toda norma política, las democracias pudieran tener dificultad para demostrar que son mejores que sus an-

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", en *Bulletin of Latin American Research*, vol. 4, núm. 2, 1985, pp. 39-46. Sin embargo, no hay mucho en la actualidad, que indique que este tipo de comportamiento exista y parece ser más probable que se extienda la democratización mediante la presión de masas.

tecesores para 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 a 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.

Traducción de MARÍA URQUIDI