

Democratización y liberalización

César Cansino

Nueva edición con
nota introductoria

14

Democratización y liberalización

César Cansino

Democratización y liberalización

César Cansino

Nueva edición con
nota introductoria

14

Instituto Nacional Electoral

Consejero Presidente

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Consejeras y Consejeros Electorales

Mtra. Norma Irene De la Cruz Magaña

Dr. Uuc-Kib Espadas Ancona

Dra. Adriana Margarita Favela Herrera

Mtro. José Martín Fernando Faz Mora

Dra. Carla Astrid Humphrey Jordan

Dr. Ciro Murayama Rendón

Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas

Mtro. Jaime Rivera Velázquez

Dr. José Roberto Ruiz Saldaña

Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez

Secretario Ejecutivo

Lic. Edmundo Jacobo Molina

Titular del Órgano Interno de Control

Lic. Jesús George Zamora

Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Mtro. Roberto Heycher Cardiel Soto

Democratización y liberalización

César Cansino

Primera edición, 1997

Primera edición en este formato, 2020

D.R. © 2020, Instituto Nacional Electoral

Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur

Col. Arenal Tepepan, 14610, México, Ciudad de México

ISBN obra completa impresa: 978-607-8772-11-7

ISBN volumen impreso: 978-607-8772-25-4

ISBN obra completa electrónica: 978-607-8772-90-2

ISBN volumen electrónico: 978-607-8790-04-3

El contenido es responsabilidad del autor y no necesariamente representa el punto de vista del INE

Impreso en México/*Printed in Mexico*

Distribución gratuita. Prohibida su venta

Contenido

- 7 Nota introductoria
- 13 Presentación
- 19 Introducción
- 21 Premisas teóricas
- 75 Liberalización política
- 89 Democratización
- 105 Conclusiones
- 109 Bibliografía
- 113 Sobre el autor

Nota introductoria

Democratización y liberalización

La primera edición de este trabajo data de 1997. En ese año el viejo régimen político mexicano acusaba una crisis terminal que anticipaba grandes cambios. Así fue. Tres años después, en el 2000, los mexicanos decidieron rescindir en las urnas al otrora partido oficial, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), para elegir por primera vez en 70 años a un candidato a la Presidencia postulado por una fuerza partidista de oposición, el Partido Acción Nacional (PAN), en las primeras elecciones libres y correctas de la historia nacional.

Había pues buenas razones para dedicar un trabajo al tema de la democratización y la liberalización. De lo que se trataba era de ofrecer algunas claves para entender mejor el proceso de cambio político que venía experimentando el país desde finales de los años setenta, un proceso de apertura inusualmente largo y continuo pese

a que el régimen posrevolucionario acusaba desde hacía tiempo señales inequívocas de deterioro y decadencia. Sin embargo, quizá porque el Instituto Federal Electoral (IFE) también vivía su propia transición, la condición que me impuso para escribir sobre el tema era no referirme a México.

Así lo hice, pero me las ingenié para que en el tratamiento del tema resultara evidente para los lectores el tipo de transición que experimentaba nuestro país y los riesgos que entrañaba. Más específicamente, me interesaba advertir que la transición en México había seguido el peor de los caminos posibles, el de una liberalización sin democratización, y que de seguir así la democracia que resultaría de ello nunca podría sacudirse los lastres del pasado ni avanzar de manera virtuosa hacia su consolidación.

Me hubiera gustado equivocarme, pero la realidad rebasó con creces mi planteamiento. Veinte años después, pese a los avances alcanzados, la democracia en México permanece anclada en un pasado autoritario que inhibe su consolidación, desde la ausencia de un Estado de derecho hasta la persistencia de una concepción patrimonialista de ejercer el poder, pasando por prácticas corruptas de todo tipo, abusos de autoridad, violación sistemática de derechos humanos, etcétera. Se trata de inercias de una clase política que ha dosificado a conveniencia

la democratización del régimen, tratando de conservar y extender lo más posible sus privilegios derivados de detentar el poder político. Primero fue la oligarquía priista la que repartía en exclusiva los premios y los castigos y fijaba la agenda de la transición, para después incluir en esta tarea al menos a dos partidos emergentes, lo que marca el tránsito de un sistema de partido hegemónico a uno de partidos hegemónicos, o sea, una partidocracia mediante la cual más de un partido se beneficia del arreglo institucional existente.

En parte, la persistencia de tales rémoras del pasado en el caso mexicano se explica por la ausencia en su transición de una etapa que la literatura especializada define como instauración democrática; una etapa crucial, pues en ella los actores del viejo régimen y los emergentes no sólo acuerdan la derogación de las leyes autoritarias sino el diseño del nuevo entramado normativo, lo que normalmente se traduce en la aprobación de una nueva Constitución o en la reforma integral de la existente. Lejos de ello, en México este asunto se obvió con el argumento de que lo único que hacía falta en el país para democratizarse era crear y aprobar mejores leyes electorales, sin considerar que la arena electoral es una y sólo una parte del entramado normativo e institucional en su conjunto, por lo que no bastaba modificar una parte del todo para tener éxito en la construcción democrática.

En esas circunstancias, no es casual que la democracia mexicana siga siendo una de las peor evaluadas en los estudios comparados de calidad democrática. No hace mucho, un estudio coordinado por Guillermo O'Donnell (G. O'Donnell *et al.*, *The Quality of Democracy. Theory and Applications*, 2004) colocaba a México en el último lugar de calidad democrática de América Latina. En efecto, nuestro país ni siquiera califica en los rubros contemplados por la teoría: en lugar de Estado de derecho sigue reinando la impunidad; en lugar de rendición de cuentas se creó un sistema de acceso a la información inútil; la reciprocidad sigue siendo una aspiración, así como la ampliación del derecho a sectores largamente excluidos, y la desigualdad socioeconómica sigue siendo un lastre. En el mismo sentido está el famoso estudio de Pipa Norris (*Perceptions of Electoral Integrity*, 2017) que colocaba a la democracia electoral mexicana como una de las cinco del mundo con las peores calificaciones en materia de integridad electoral, o sea, con elecciones inauténticas, plagadas de irregularidades de todo tipo. Tampoco es casual que Latinobarómetro (*Informe anual*, 2017) coloque a México como uno de los tres países de América Latina donde los ciudadanos tienen menos aprecio por la democracia y sus representantes. No sorprende entonces que la legislación en materia de organismos constitucionales autónomos, como el IFE (hoy

INE, Instituto Nacional Electoral) presente sesgos marcados que, en lugar de alentar la participación política de los ciudadanos, la inhibe, amén de generar todo tipo de suspicacias con su actuación y favorecer por sobre todas las cosas los intereses de los partidos.

Por otra parte, la transición mexicana siempre ha caminado de la mano de un grupo de intelectuales orgánicos o pseudointelectuales que han esgrimido un discurso bastante complaciente y benévolo sobre la transición mexicana por convenir a sus propios intereses, lo que en otra sede denominé “el evangelio de la transición” (Cansino, *El evangelio de la transición*, Debate, 2009), aunque dicha interpretación no les haga justicia a los hechos. Todo lo cual también abona a que, cuando se pudo, no se hizo tabla rasa con el pasado autoritario, sino que se le dejó respirar en las propias arterias del sistema. Muchos de estos intelectuales, por cierto, colaboran en esta serie de Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática.

Quizá esta revisitación de mi texto de 1997 resulte poco diplomática o gentil para mis anfitriones del INE, pero prefiero ser fiel a mis convicciones que contribuir a alimentar una ficción o una ilusión colectiva. Despachar el tema de la democracia en México con la expresión del

vaso medio lleno o medio vacío, es precisamente lo que nos ha conducido a dar por normal un híbrido a medio camino entre el autoritarismo y la democracia, como el ordenamiento político que padecemos.

César Cansino

Presentación

Los procesos sociales y políticos no son evidentes en sí mismos. Su análisis requiere de conceptos que permitan aprehenderlos, más aún cuando se trata de procesos tan complejos como las transiciones políticas que, en realidad, incorporan un abigarrado conjunto de procesos particulares en los diversos ámbitos y niveles de lo político.

En lo relativo a las transiciones, además de los conceptos que nos permiten ver la dialéctica de la historia, son apreciables los modelos teóricos derivados de los análisis que sintetizan y sistematizan los procesos de transición concretos. En este punto la política comparada es un recurso fundamental. Entre otros usos, los modelos teóricos establecidos funcionan como guía para el estudio de las transiciones emergentes. No obstante, los modelos nunca deben concebirse como caminos predeterminados para las nuevas transiciones, ya que éstas pueden estar más o menos cerca –o lejos– de aquéllos, e incluso dar lugar a un nuevo modelo.

Contar con las ideas y los modelos teóricos acerca de las transiciones no sólo permite la sistematización cognoscitiva y la explicación de las transiciones ya concluidas, sino, además, la reflexión sobre las que están en transcurso e incluso el ejercicio prospectivo acerca de las mismas; permite, también, actuar con más apoyo en el tema del desarrollo de las propias transiciones para viabilizar opciones.

Democratización y liberalización política son dos referentes, históricos y conceptuales, básicos para entender los procesos de cambio, continuidad o transición política que se han presentado en algunos sistemas y regímenes políticos de Europa y América Latina. Su estudio es hoy un tema de vital importancia, ya que concierne al conocimiento y a la discusión sobre prácticas políticas, arreglos institucionales, conductas y valores respecto de formas de transición alternativas, cuyo desarrollo y consolidación pueden conducir a formas superiores de convivencia democrática.

La transición democrática, tal como lo demuestra el doctor César Cansino, autor del presente texto, es un ejercicio complejo, toda vez que implica estrategias y modalidades específicas de parte de los diversos actores involucrados: autoridades, partidos, movimientos sociales, grupos de presión, líderes ciudadanos, dirigentes políticos, etcétera. Su acción define lo que los politólogos llaman modelos de transición. El doctor Cansino analiza dos de éstos: el

consensual y el conflictivo. Con base en ellos define y examina puntualmente, apoyándose en ejemplos concretos, los escenarios del cambio político: la *democratización* o acuerdo pluralista, y la *liberalización política* o apertura gradual y controlada. Igualmente, hace una pertinente revisión de algunas teorías asociadas con los mismos, ponderando sus límites y alcances. En conjunto, el texto del doctor Cansino ofrece una buena plataforma teórica y conceptual para aproximarse al estudio y la comprensión de las transiciones políticas.

Con el propósito de contribuir al entendimiento y delimitación adecuada de la naturaleza y dinámica de los procesos aludidos, el Instituto Federal Electoral publica el presente trabajo como parte de su colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática.

Instituto Federal Electoral

Pues la gran novedad del orden democrático es que ha de ser creado entre todos. El orden de algo que está en movimiento no se hace presente si no entramos en él.

María Zambrano

Introducción

El objetivo de este ensayo es definir y examinar dos de los conceptos más importantes para quienes escriben o argumentan sobre el cambio y la continuidad de y en los regímenes políticos: *democratización y liberalización política*. Más específicamente, nos interesa discutir las implicaciones de utilizar tales conceptos de esta o de aquella manera, así como evaluar las teorías científicas y prescriptivas asociadas a los mismos.

El presente ensayo está dirigido, entonces, a un público interesado en los fenómenos políticos. El objetivo es propiciar un mayor entendimiento del lenguaje de la política comparada, en general, y de las teorías del cambio político, en particular. Por lo tanto, el lector encontrará en estas páginas un intento esencialmente didáctico por delimitar y esclarecer los significados y contenidos de algunos de los principales términos del discurso científico sobre las transiciones de regímenes políticos.

Existen muchas razones para proponerse una tarea como ésta, pero quizá la más importante nace de la convicción de que el análisis responsable y crítico sólo puede emprenderse mediante el empleo de un lenguaje preciso, el cual requiere ser asumido y transmitido con claridad. Las ciencias sociales, como las ciencias exactas, no admiten ambigüedad en el planteamiento de sus problemas o en la presentación de sus resultados. En ese sentido, el lenguaje científico constituye una herramienta fundamental de la reflexión social.

Huelga decir que el tema del presente ensayo ha tenido mucha importancia entre los estudiosos de la política en los últimos años. Prueba de ello es la inmensa producción teórica sobre transiciones democráticas, así como los muchos estudios empíricos sobre casos específicos de cambio político. En lo personal, me he interesado por ofrecer al lector, especialista o no, un acercamiento conceptual a este sector de análisis, con el objetivo de mostrar sus muchas posibilidades explicativas.

César Cansino

Premisas teóricas

Sobre el concepto de transición

En la teoría del cambio político, por *transición política* suele entenderse el intervalo entre un régimen político y otro, asumiendo por régimen político el conjunto de patrones, explícitos o no, que determinan las formas y canales de acceso a las principales posiciones gubernamentales, las características de los actores que son admitidos en y excluidos de este acceso, y los recursos y estrategias que pueden usarse para tener acceso. De esta manera, los momentos de transición están definidos por el cuestionamiento a los arreglos institucionales y a las prácticas políticas; esto es, por la ausencia de consenso hacia ellos, y a la lucha por la definición y establecimiento de unos nuevos.¹

¹ En esta definición coinciden autores como O' Donnell y Schmitter (1988); Linz (1987) y Morlino (1985).

De acuerdo con la premisa anterior, la *transición democrática*, o transición de un régimen autoritario a uno democrático, es el intervalo durante el cual se pasa de un conjunto de arreglos institucionales y prácticas políticas definidos y controlados discrecionalmente por la élite en el poder, a otro acuerdo en el que la definición y el funcionamiento de las estructuras y prácticas políticas se someten a la discusión, están garantizadas por la Constitución y respaldadas por la participación ciudadana.

Considerando la naturaleza tan peculiar de los procesos de transición,² preferimos concebir a la transición democrática como una dimensión histórica en la que el régimen autoritario de partida ha perdido algunas de sus características, sin adquirir del todo los nuevos aspectos del régimen democrático de llegada. En ese sentido, la transición democrática es una estructura de ambigüedad política, una interacción entre elementos autoritarios y democráticos, en el que están presentes orientaciones normativas, estilos de acción y valores heterogéneos entre sí. La ambigüedad política en la transición democrática puede observarse en dos niveles: uno de orden estructural, que concierne a las instituciones de ascendencia diversa y a los nuevos lugares de actuación, tanto de los nuevos

² Un análisis detallado sobre los diversos significados de este concepto, así como de sus problemas inherentes para la investigación empírica, puede encontrarse en Cansino (1994).

actores como de los actores del régimen precedente; y un segundo nivel, que concierne a las conductas de los actores respecto a las normas, valores, programas, ideologías, etcétera.

Cabe señalar que la ambigüedad política no es entendida aquí como una propiedad exclusiva de las transiciones en general o de las transiciones democráticas en particular, pues todo sistema político presenta situaciones de conflicto y ambivalencia, y los actores políticos no siguen necesariamente un patrón preestablecido de acción. Con todo, la ambigüedad es el aspecto de mayor evidencia en una transición, por cuanto se trata de una fase que muestra múltiples e inciertas alternativas y en la que la nueva sociedad no se ha perfilado plenamente. Se trata de un momento que presenta, al mismo tiempo, elementos de preinstitucionalización y de desinstitucionalización; es decir, muestra, respectivamente, instituciones y procedimientos democráticos que no han logrado legitimarse y afirmarse plenamente, junto con instituciones y prácticas autoritarias en franco proceso de deslegitimación y desestabilización.³

³ Por *institucionalización política* entendemos, junto con Huntington (1990), el proceso a través del cual las instituciones y los procedimientos políticos adquieren valor (legitimidad) y estabilidad. Esto queda establecido por los niveles de complejidad, cohesión, adaptabilidad y autonomía que logran alcanzar.

Esta concepción alternativa supone, entre otras cosas, que los distintos actores políticos y sociales poseen características congruentes con la situación de transición democrática. Por lo tanto, la apertura o la falta de institucionalización de la situación, junto a la transitoriedad y celeridad del proceso político, se acompañará de formas de organización con similares características. De ahí que todo estudio sobre transiciones democráticas requiere individualizar las características de los distintos actores en escena, sean éstos partidos políticos, movimientos sociales, líderes políticos, etcétera, como portadores de múltiples e inciertas alternativas y estrategias de acción.

En síntesis, se propone concebir a la transición democrática no sólo como una etapa de posautoritarismo o de predemocracia, sino como a una situación en la que surgen nuevas características, algunas de poca duración y otras para su consolidación en el futuro. Una situación en la que una parte del régimen autoritario se disuelve mientras otra se traslada al nuevo régimen; una situación, finalmente, en la que nacen parte de la nueva democracia y parte de los desafíos que deberá resolver.

De acuerdo con esta definición, el estudio de la transición democrática supone, ante todo, delimitar una estrategia de análisis de los principales actores políticos antes, durante y después del proceso. Sin embargo, pueden reconocerse

distintas modalidades de transición democrática, lo cual determina, a su vez, distintas estrategias de análisis. Una transición democrática puede estar definida ya sea por una *liberalización política* o por una *democratización*. Ambos procesos funcionan con lógicas distintas e imprimen dinámicas peculiares a la transición. Dejo para más adelante el examen detallado de estos procesos, pues es oportuno exponer antes otros aspectos generales: la dinámica de las transiciones y los modelos de transición.

La dinámica de las transiciones

El tema de la dinámica de las transiciones democráticas es muy complejo y difícilmente puede llegarse a conclusiones definitivas dada la singularidad de cada caso de estudio. Sin embargo, algunos autores han sugerido clasificaciones interesantes. Huntington (1994, pp. 41-44), por ejemplo, reconoce que las causas de la democratización han sido y son variadas y, sobre todo, que su significado a través del tiempo ha sufrido considerables modificaciones. No obstante, este autor identifica cuatro posibles explicaciones del fenómeno estudiado, que por lo demás no pretenden ser exhaustivas, mutuamente excluyentes o necesariamente contradictorias entre sí: a) *causas únicas*, por ejemplo, la aparición de una nueva potencia en el escenario internacional; b) *desarrollo paralelo*, que sugiere un nivel similar de desarrollo interno de un grupo determinado de naciones; c) *efecto bola de*

nieve, que no es otro que el efecto de demostración o teoría del dominó, en el cual a partir de una causa única de cambio interno, éste puede generalizarse dentro de una nación por imitación y desencadenarse todo un proceso de cambio global con rasgos comunes; y d) *la solución que prevalece*, que es la existencia de una respuesta común –la democratización o la regresión autoritaria, por ejemplo– a diferentes desafíos o problemas dentro de distintas naciones.

También reconoce distintas modalidades de transición democrática: a) *cíclico*, en virtud del cual los propios regímenes –la democracia y el autoritarismo– se han ido alternando en lugar de los partidos políticos; b) *segundo intento*, que revela la existencia de una experiencia democrática previa, aunque incipiente, en una nación regida por un gobierno autoritario (ello supone que la experiencia democrática habría fracasado, desde sus inicios, por diversas razones –falta de bases sociales, por ejemplo– y que tras un tiempo se vuelve a intentar); c) *democracia interrumpida*, donde la lógica del proceso de cambio parece ser inversa a la anterior, es decir, en este modelo la democracia existe de manera consolidada y estable en una nación, y se ve interrumpida por el surgimiento de condiciones –polarización, inestabilidad, etcétera– que le ponen fin; d) *transición directa*, es aquella que, contrariamente a la anterior, se da desde un sistema

autoritario estable a un sistema democrático estable; y e) *descolonización*, que supone la aparición de la experiencia autoritaria tras el retiro de las autoridades coloniales, para dar paso, posteriormente, al ordenamiento institucional democrático.

Ahora bien, si se combinan adecuadamente estas causas y modalidades del cambio político, se puede establecer un conjunto de constantes históricas propiamente dichas, las cuales favorecieron la transición a la democracia en distintos países a lo largo de las décadas de los setenta, ochenta y noventa. En los hechos, estas constantes modificaron sustancialmente las variables del cambio democrático. A saber: profundos problemas de legitimidad de los sistemas autoritarios; crecimiento económico mundial sin precedentes; cambios sorprendentes en la doctrina y en las actividades de la Iglesia católica; cambios en las políticas de los actores externos; y, finalmente, el efecto bola de nieve o efecto demostración apoyado por los medios de comunicación.

Por supuesto, la importancia relativa de la combinación de estas causas, vías y constantes generales cambia de una región a otra y de un tipo de sistema autoritario a otro, así como de un país a otro. La transición democrática siempre es resultado de una combinación de algunas causas generales con otros factores endémicos. Así,

los factores estructurales son condición necesaria pero no suficiente para el cambio de régimen. Al respecto, Huntington (1994, pp. 104-105) sostiene:

Un régimen democrático se instaura no por medio de las tendencias sino de la gente [...] Las democracias fueron creadas no por las causas sino por los causantes. Los factores que contribuyeron a la ruptura o al debilitamiento de los regímenes autoritarios [fueron] la prevalencia de normas democráticas en el mundo y en muchos países concretos; la ausencia general de una legitimación ideológica para los regímenes autoritarios distintos de los sistemas de partido único; derrotas militares; problemas económicos y deficiencias derivadas de la crisis del petróleo, la ideología marxista-leninista y políticas económicas poco sagaces e ineficaces; buenos resultados en el logro de algunos objetivos que redujeron la necesidad del régimen, o intensificaron los desequilibrios sociales y las exigencias de participación política; el desarrollo de divisiones entre las coaliciones gobernantes en los regímenes autoritarios [...] y los efectos "bola de nieve".

Los factores que contribuyeron a la aparición [...] de regímenes democráticos en países que previamente habían tenido regímenes autoritarios: ante todo, niveles más elevados de bienestar económico, que llevaron a una amplia alfabetización, educación y urbanización, una clase media más

amplia, y el desarrollo de valores y actitudes de apoyo a la democracia; cambios, al mismo tiempo, a nivel popular y en los niveles directivos de la Iglesia Católica, que llevaron a la Iglesia a oponerse a los regímenes autoritarios y a apoyar a la democracia; el cambio de las políticas de apoyo al desarrollo de la democracia de la CE, EUA y, a mediados de los ochenta, la URSS y los efectos “bola de nieve”.

En conclusión, la transición democrática se construye por medio de métodos democráticos. Es decir, la base del cambio político se encuentra en las negociaciones, compromisos y acuerdos gestados por las élites políticas, más que en otros posibles mecanismos. El espacio, profundidad y ritmo de esos acuerdos –así como la profundidad alcanzada en su ejecución– se encuentran determinados, obviamente, por las condiciones particulares de cada proceso; pero lo fundamental de los mismos radica en que las fuerzas políticas y los grupos sociales clave son quienes pactan entre sí –ya sea de manera explícita o implícita– los términos mínimos para transitar a la democracia. Asimismo, el primer resultado de tal acuerdo básico consiste en una considerable ampliación de la participación política, en donde se incluyen de manera legítima a sectores anteriormente excluidos. Además, los grupos participantes moderan ostensiblemente sus posturas políticas radicales facilitando, de esta manera, el proceso de transición democrática. Se trata de un visible desplazamiento de

todas las fuerzas políticas hacia posiciones más cercanas al centro político, el cual, curiosamente, adquiere una fascinación irresistible.

Por lo que respecta a los tipos de transición democrática, autores como Dahl (1993) y Stepan (1988) coinciden en señalar a los siguientes: a) las transiciones conducidas por fuerzas externas (intervenciones extranjeras, conquistas, guerras, etcétera); b) las que son resultado de intervenciones violentas por parte de ciertas fuerzas sociopolíticas internas (revoluciones, guerras civiles, golpes de Estado, etcétera); y c) las continuas o evolutivas, iniciadas por una crisis interna del régimen político.

De estos tipos de transición democrática, las continuas son las más frecuentes. Existe consenso entre varios autores en que éstas se originan dentro de una crisis interna de los regímenes autoritarios. Esta crisis está marcada por una ruptura del consenso entre los actores que controlan o apoyan las decisiones políticas. En términos de O'Donnell y Schmitter (1988, p. 19), la ruptura está ligada a la emergencia de contradicciones entre los conservadores o "duros" y los reformistas o "blandos". Para los mismos autores, la emergencia de estos conflictos resulta de una modificación en los cálculos y estrategias de un cierto número de actores, los cuales en un momento dado deben juzgar si sus intereses pueden

ser mejor conservados manteniéndose el régimen autoritario o mediante una democratización. Como quiera que sea, ello implica que, en buena medida, la transición a la democracia es controlada más por el Estado que por las fuerzas de la sociedad civil, o que las reformas adoptadas durante las transiciones fueron, en los hechos, más o menos controladas "desde arriba". Por lo que respecta al tipo de compromisos o negociaciones que dan pie a la democratización, por lo general éstos ocurren entre los actores más moderados, tanto del régimen como de la oposición. Esta fase de negociación es calificada por O'Donnell y Schmitter como la de institucionalización, que denota el reconocimiento efectivo (evidenciado en la forma de leyes constitucionales) y la aceptación de las nuevas reglas y procedimientos por la mayoría de los grupos de interés.

Las transiciones democráticas pueden ir acompañadas de un mayor o menor grado de tensión o conflictividad, y pueden ser rápidas o lentas. Dependiendo de estos factores, pueden ser continuas o discontinuas. Por lo general, las continuas son procesos en los que se verifica el pasaje entre formas profundamente diversas de organización institucional de una comunidad política, en tiempos más bien concentrados y de manera pacífica. Las discontinuas, por su parte, son procesos de cambio incrementales que también pueden ser profundos, pero

que sólo se concretan en el largo plazo y presentan un mayor grado de tensión o conflictividad.⁴

Asimismo, el carácter continuo o discontinuo de una transición democrática influye, sobre todo, en la determinación del mayor o menor protagonismo de los distintos actores inmersos en el proceso. Así, mientras que en las transiciones continuas se espera una mayor intervención de los actores identificados con el régimen de partida, en las transiciones discontinuas es mucho más relevante el protagonismo de los actores emergentes y, en general, de los identificados con la transformación del ordenamiento institucional.

Por su parte, la importancia del factor tiempo es en sí misma evidente, puesto que todo acontecimiento político, incluyendo, naturalmente, el paso de un régimen a otro, se sitúa en un intervalo temporal, por lo que cualquier descripción, explicación o comprensión de un proceso de cambio –sea evolutivo o revolucionario– implica referirse a esta variable. Dicho brevemente, el factor tiempo nos permite una comprensión global de los procesos políticos, es decir, de los diferentes componentes de las estructuras socio-históricas (políticos, económicos, sociales y culturales) y su interrelación. Asimismo, la variable temporal permite

⁴ Para mayores elementos sobre esta distinción, puede consultarse Morlino (1985).

considerar en su justa dimensión el carácter *dinámico* de todo proceso político. En consecuencia, existen al menos dos tipos de temporalidades asociadas al estudio del cambio político: la temporalidad vinculada a las estructuras (tiempo largo) y la temporalidad vinculada a las coyunturas (tiempo corto).

La dinámica política de la transición democrática impone en los diferentes actores la consideración del tiempo, de manera constante y en un primer plano. Ello se debe a que el momento en que tiene lugar un acontecimiento determina inexorablemente su desenlace. Para Linz (1994, pp. 36-48), la acción política en términos de elección de tiempos puede clasificarse de la siguiente manera:

- a) *prematura*, cuando una iniciativa se toma en momentos en que las condiciones para su éxito no están dadas;
- b) *tempestiva*, es la acción política que produce, aprovechando las condiciones favorables presentes en una situación determinada, los efectos deseados con el costo más bajo para quien la lleva a cabo;
- c) *diferida*, es la que se hubiese podido realizar en una situación anterior y cuya postergación implica una pérdida de tiempo sin beneficio aparente;
- d) *acto de última hora*, es la acción adoptada de manera súbita como resultado de la toma de conciencia de que debe hacerse algo frente a una clara situación de crisis y apremio;
- e) *decisiones superadas por los acontecimientos*, son las decisiones tomadas en

el último momento, justo antes del momento que marca la caída de un régimen; f) *intentos de ganar tiempo*, es, justamente, la “falta de acción” basada en la consideración de que hacer tiempo facilitará, en un momento posterior, la solución de una crisis inminente; y g) *cadencia o ritmo*: más que a una acción en sí misma, con esta categoría se ilustra la importancia de encontrar la “velocidad” apropiada para un proceso de cambio político.

En consecuencia, la toma de decisiones políticas se encuentra íntimamente vinculada a la consideración del factor temporal. Las decisiones deben tomarse en el momento oportuno para alcanzar el efecto deseado. El tiempo se convierte, así, en el elemento determinante del éxito o del fracaso de las decisiones, más allá del contenido objetivo que éstas externalizan. Al respecto, Linz (1994, p. 38) sostiene:

La dificultad para encontrar el momento oportuno en un proceso político en rápido desarrollo es, seguramente, una de las principales causas de ruptura en el interior de las fuerzas políticas durante periodos de crisis. Es también una de las principales fuentes de ambigüedad, y explica la incapacidad de actuar o lo contradictorio de las respuestas dadas en el transcurso de una crisis.

De acuerdo con lo anterior, una misma decisión puede ocasionar resultados contrapuestos en virtud del momento

que se elija para su aplicación. Es el caso, por ejemplo, de las elecciones adelantadas o de otras medidas de naturaleza similar.

Obviamente, la toma de decisiones políticas nunca ha sido una empresa fácil, dado que en ese proceso, como hemos visto, se encuentran involucradas una infinidad de variables y condicionantes producto de la complejidad de la política moderna. El factor incertidumbre, por lo demás, introduce un elevado grado de ambigüedad en el cálculo político. Los actores, en efecto, no poseen normalmente la visión de conjunto, y en los casos excepcionales en que podrían tenerla no por ello se garantiza la adopción de la decisión correcta. Sin duda, la acumulación de experiencias y la política comparada intentan –hasta ahora con relativo éxito– limitar el impacto de la incertidumbre y aconsejar sobre la mejor elección posible, dadas unas constantes generales. Aun así, quizá nada pueda ayudar a predecir con absoluta certeza el comportamiento de los actores bajo el calor de la acción política inmediata y la indudable presión del factor temporal coyuntural.

Si el tiempo es un componente decisivo en el desempeño de los actores, lo es más todavía cuando se estudia la dinámica global de los procesos de cambio político. Para Linz (1994, p. 7), ciertamente, el factor tiempo marca la configuración de un proceso de transformación de régimen:

En un proceso de cambio político, todo está en el tiempo: gobierno y oposición pueden estar de acuerdo sobre las medidas a tomarse, pero no sobre el momento en el que han de tomarse ni en su ritmo. Uno de los retos centrales del político es encontrar el ritmo adecuado para el cambio, ni muy rápido ni muy lento, y preferentemente un paso adelante de las expectativas de los opositores.

Bajo esta perspectiva, el aspecto central del proceso de cambio se decide ante todo en la velocidad de las transformaciones. Esto es, una rapidez o lentitud excesiva pueden desencadenar frustración y desencanto en la oposición, o recelo y actitudes de boicot en sectores tradicionales de poder afectados por las reformas políticas impulsadas.

Así, el desafío asumido por los líderes de un proceso de transición formulado desde la variable temporal puede expresarse como el encuentro de la “cadencia o ritmo” adecuado para ejecutar las transformaciones y las acciones exigidas por el proceso. En palabras del propio Linz (1994, p. 17), tenemos que:

A veces pasos pequeños crean una expectativa de cambio con ritmos razonables, y un proceso constante de cambio puede justificar esa expectativa aun en presencia de una reforma en realidad mínima. Un proceso paso a paso puede

atenuar tanto la ansiedad de quien teme al cambio, como la impaciencia de quien auspicia su acontecer inmediato.

Otro aspecto importante de la variable temporal en los procesos de transición democrática se encuentra vinculado al problema de la legitimidad del proceso, es decir, al grado en que éste es percibido, tanto por la sociedad como por los actores políticamente relevantes, como merecedor de apoyo. Como sabemos, la legitimidad en ese tipo de situaciones posee, cuando se obtiene, un carácter condicionado y, efectivamente, temporal. Los líderes de todo proceso de transición democrática, por tanto, actúan bajo la presión del tiempo. Normalmente se les establece una fecha determinada para concluir con el proceso de transición, y suele verse con malos ojos cualquier intento por prolongar dicho periodo bajo la frecuente excusa de que aún no se han creado las estructuras e instituciones del nuevo régimen, o, al menos, de que ellas no alcanzan todavía la madurez necesaria para su consolidación.⁵

Las diferentes fases del proceso de transición democrática poseen, en consecuencia, una demarcación temporal que,

⁵ "La experiencia del gobierno *ad-interin* temporal, sin legitimación democrática, se puede considerar concluida cuando se haya formado un gobierno resultado de elecciones libres, que demanden la confianza sólo y únicamente de un cuerpo de representantes". Linz (1994, p. 52).

aunque relativamente flexible, no puede ir más allá de ciertos límites. Ello es así, afirma Linz (1994, p. 59), debido a que el principio político que fundamenta este aspecto práctico sostiene que el poder se obtiene sólo *pro tempore*, con el objeto de lograr una serie de fines y con el mandato de cederlo a quien posteriormente sea legitimado mediante los procesos constitucionales existentes o por medio de nuevas normas, generalmente emanadas de una asamblea constituyente. Únicamente de aquí podrá nacer una plena legitimidad para el ejercicio del poder del gobierno en funciones o de la oposición.

Un último elemento, necesario para entender la dinámica de las transiciones democráticas, es el relativo a la incertidumbre que caracteriza a todo el proceso. De acuerdo con Przeworski (1988, pp. 103-105), la cuestión central de las transiciones democráticas es si conducen o no a democracias autosostenidas; esto es, a regímenes en los cuales las fuerzas políticamente relevantes: a) sujetan sus valores e intereses al juego incierto de las instituciones democráticas, y b) respetan los resultados de los procesos democráticos. De hecho, la transición democrática termina cuando se instaura una democracia autosostenida, es decir, cuando la mayoría de los conflictos son procesados a través de las instituciones democráticas; cuando nadie puede controlar *ex post* o *ex ante* los resultados del proceso político. En términos menos abstractos, una transición

democrática se considera finalizada cuando: a) existe posibilidad real de alternancia partidista, b) cambios en las políticas pueden resultar de la alternancia en el poder, y c) un efectivo control civil sobre los militares ha sido establecido.

En síntesis, durante la transición democrática se vive una gran incertidumbre entre los actores sobre el rumbo del proceso. Cuando concluye la transición, la incertidumbre se referirá, ahora, a los resultados del juego democrático, donde la posibilidad de alternancia es aceptada por todos siempre y cuando existan condiciones de competencia equitativas y debidamente sancionadas. El término acuñado por Przeworski (1988) para definir el proceso a través del cual se afirma esta condición en un régimen democrático es el de "institucionalización de la incertidumbre" que, como tal, sólo es posible si se afirma una cierta "certidumbre institucional" producto del consenso de todos los actores.

Modelos de transición

A continuación examinaremos los modelos de transición democrática más conocidos en el campo de la política comparada. Se trata de modelos explicativos de los procesos de transición del autoritarismo a la democracia experimentados en las naciones de la Europa mediterránea, en la década de los setenta, y en Sudamérica, en la

década de los ochenta.⁶ En este sentido, cabe realizar las acotaciones siguientes:

- a) Las referencias a los casos mencionados, tanto de Europa como de Sudamérica, se realizan a título de procedimiento explicativo, es decir, asumimos que los procesos de cambio político poseen, por su propia naturaleza, cierta realidad homogénea que facilita establecer algunas regularidades comunes. Con todo, se trata de regularidades sumamente frágiles y aproximativas, por lo que no pretenden tener el estatuto de una ley científica inexorable.
- b) El valor de los modelos de cambio político es, en consecuencia, relativo. En ese sentido, el desarrollo y el éxito de un proceso de democratización varía considerablemente de un caso a otro, y se muestra dependiente tanto de factores históricos y estructurales de largo plazo como también de factores coyunturales de corto plazo. Sin embargo, establecer algunos patrones comunes permite reconocer comparativamente

⁶ Tras la caída del Muro de Berlín, y hasta la fecha, hemos presenciado un nuevo proceso global de transición política. Se trata del paso del comunismo a la democracia en la Europa central, las llamadas “revoluciones de terciopelo” en clara referencia a la desintegración checoslovaca. En rigor, dicho fenómeno podría y de hecho es susceptible de ser caracterizado a través de su propio modelo analítico. En el presente ensayo, no obstante, por simples razones de delimitación, no lo tomamos en consideración. Para mayores elementos, véase Cansino y LeClercq (1993).

cuán diferentes han sido las condiciones y evoluciones en procesos de democratización específicos.

Admitiendo lo anterior, creemos posible identificar factores comunes o semejantes tanto en las transiciones a la democracia ocurridas en los países mediterráneos durante los años setenta, como también en las ocurridas en las naciones sudamericanas a lo largo de los años ochenta. Ambos conjuntos de transiciones mostraron un patrón similar en términos del curso seguido, el grado de similitud manifestada en el desempeño de los principales actores sociopolíticos, los nuevos marcos constitucionales establecidos, etcétera, aunque con un énfasis opuesto en sus caracteres constitutivos. Esto es, mientras que las transiciones a la democracia en los países de la Europa mediterránea tuvieron un carácter continuo, lento, pacífico e interno, las transiciones a la democracia en los países sudamericanos se caracterizaron por ser fundamentalmente discontinuas, aceleradas, violentas y externas.⁷

Cabe señalar que una de las principales diferencias entre ambos conjuntos de transiciones radica en la formulación

⁷ Para mayor claridad, véase la definición de transición política esbozada arriba. No está de más recordar que la continuidad/discontinuidad, el grado de velocidad, el nivel de conflictividad y el predominio del factor interno/externo manifestados por los procesos de transición democrática dependen, en cada caso particular, de la combinación de los factores de largo y corto plazo específicos en la configuración de cada proceso de cambio político.

de un pacto político explícito y normativo, producto de la participación de los principales actores políticos involucrados. De esta manera, mientras que en las sociedades de la Europa mediterránea diversos pactos políticos permitieron la continuidad, la intensidad y el éxito del advenimiento democrático, en muchas sociedades de Sudamérica los pactos políticos no existieron o fueron dominados por el conflicto, lo cual explica, en alguna proporción, la discontinuidad, la celeridad y la superficialidad de varios de estos procesos. En razón de estas características, hemos denominado al primer conjunto de transiciones como el modelo consensual y al segundo, como el modelo conflictivo.

El modelo consensual

En uno de sus libros más conocidos, Huntington (1994) construye, tomando como variable de base la correlación de fuerzas presente en un determinado momento entre el gobierno y la oposición, tres modelos básicos de transición pacífica a la democracia. Dichos modelos se conocen con los nombres de *transformaciones*, *reemplazos* y *traspasos*. Brevemente caracterizados, la dinámica de cambio político a la que dan paso se definiría de la siguiente manera: las *transformaciones* ocurren, dice Huntington, cuando las élites en el poder apuestan por la democratización en función de garantizar el control del proceso y el mantenimiento de importantes cuotas de poder. Aquí se trata

de élites dominadas por sectores “blandos” que buscan prevenir su caída y que, en el fondo, aspiran a mantenerse en el poder de manera legitimada. Los *reemplazos*, en cambio, tienen una lógica inversa y suponen la existencia de una oposición fuerte, con capacidad para imponer el cambio político de acuerdo a sus condiciones y someter, por tanto, a las fuerzas y sectores vinculados al gobierno. Finalmente, el *traspaso* se articula a partir de una situación intermedia, en donde existe más bien un equilibrio de fuerzas entre el gobierno y la oposición pero que no está claramente definido. Ninguno de los oponentes, entonces, se encuentra seguro de imponerse a su adversario y –al predominar los moderados en ambos bandos– prefieren pactar las condiciones, ritmos y profundidad del proceso de cambio.

Un pacto explícito y viable para la transición

Ahora bien, al estudiar las características y el tipo de variables políticas, y su desempeño dentro de los distintos procesos de transición democrática ocurridos en las sociedades del sur⁸ de Europa a lo largo de la

⁸ España, Portugal y Grecia son las naciones del sur de Europa que transitaron a la democracia en la década de los setenta. Italia y Francia sufrieron la misma experiencia a fines de los años cuarenta. Algunos expertos en política comparada, haciendo las debidas excepciones y consideraciones, estudian los cinco casos de forma simultánea. Turquía, un caso todavía más atípico que los anteriores, también suele ser considerado por los politólogos dentro de la categoría de naciones mediterráneas que han transitado a la democracia bajo un esquema de desarrollo similar.

década de los setenta, nos encontramos con que tales procesos obedecen o se ajustan muy bien al modelo de "traspaso" propuesto por Huntington. En general, cuando una transición a la democracia sigue este modelo, las condiciones para su instauración y consolidación suelen ser las idóneas; es decir, son las mejores para el establecimiento y la vigencia de un régimen democrático. La razón de ello estriba, a nuestro juicio, en la situación de equilibrio existente entre la coalición autoritaria y las diversas fuerzas de la oposición. Se debe a dicha situación, en efecto, que las fuerzas políticas de signo opuesto logran concertar, en el contexto de una situación de crisis política, un pacto o acuerdo que rijan los pasos o procedimientos para alcanzar un marco de "normalidad" política.⁹

Las transiciones a la democracia que han sido guiadas por un acuerdo efectivo suelen ser, como ya hemos dicho, más ordenadas, seguras y confiables en relación con su inequívoco desenlace democrático. Y es que conducir un proceso de cambio político bajo un acuerdo viable ofrece ventajas nada desdeñables para los contendientes políticos. En primer término, a través del acuerdo se

⁹ "Cuando el equilibrio es claro para las distintas fuerzas en pugna, el acuerdo para la transición se facilita enormemente y casi con seguridad puede alcanzarse, aunque ello depende, a su vez, de que los moderados de ambas partes predominen en sus respectivos partidos y organizaciones". Crespo (1994).

configuran condiciones de competencia real, sobre bases de mayor equidad entre ambas partes, y en el supuesto de que poseen una oportunidad verdadera de ganar el control del gobierno y/o de las estructuras de toma de decisión si se apegan a las reglas establecidas. En segundo lugar, las partes aceptan también la posibilidad de triunfo de su rival, dado que la naturaleza de los pactos o acuerdos suelen también conllevar garantías mutuas de respeto a la integridad y la existencia, así como de la concesión de espacios legítimos de participación a la o las fuerzas políticas perdedoras. En tercer lugar, en el caso de las transiciones pactadas, resulta comprobable para el proceso político en su conjunto la disminución de los niveles de discrecionalidad, el aumento de los criterios de racionalidad,¹⁰ y el apego y respeto a las nuevas reglas y procedimientos (muchos de los cuales alcanzan rango constitucional) de corte democrático.

En esta línea de argumentación, el denominado Pacto de la Moncloa, que definió a la transición democrática española, constituye uno de los mejores ejemplos de cómo conjuntar a todas las fuerzas relevantes de una nación

¹⁰ Nos referimos al hecho de que en una transición pactada es más viable dar paso a un régimen político construido sobre esquemas que privilegian un comportamiento político democrático, donde predominan valores positivos tales como la participación, la persuasión y la representación por encima de otros valores negativos (propios de los autoritarismos) como la exclusión, la coerción y el orden.

para dar paso a un cambio político de largo aliento, de forma concertada y satisfactoria para todos. Como lo sostienen Maravall y Santamaría (1988, pp. 115-116):

La transición desde el autoritarismo a la democracia se produjo en España, no por la vía de una ruptura radical con el régimen anterior, ni a través de un proceso de autotransformación del régimen mismo. Se trató más bien del producto de una serie de pactos y negociaciones en los cuales fueron protagonistas claves varios actores políticos. Las expresiones "ruptura pactada" y "reforma pactada" expresan esta ambigüedad. La primera subraya la falta de continuidad política entre los dos tipos de régimen y los principios de la legitimación que les daba sustento, y la segunda pone énfasis en el elemento de continuidad legal a través del cual fue puesto en práctica el cambio, con alto grado de respeto formal por la legalidad del sistema político de Franco. En todo caso, ambas fórmulas hacen hincapié en la importancia que tuvo el acuerdo, el consentimiento o la concertación durante la operación política que permitió el reemplazo de un régimen por otro.

En ese sentido, el objetivo del Pacto de la Moncloa no fue otro que la construcción de un esquema constitucional, producto de una reforma política profunda, iniciada tras la

muerte del general Franco y que culminó en 1978 con la aprobación de la Constitución española vigente.¹¹

Es cierto que para relativizar el beneficio producido por los pactos, muchos apelan, con toda razón, a la excepcionalidad de la transición política española. Sin embargo, todas las fórmulas de transición exitosas conducidas bajo el modelo del “traspaso” ensayaron con acierto estrategias de apertura política pactada que culminaron en prominentes reformas constitucionales. Éste fue el caso de Italia (1947), Francia (1958), Portugal y Grecia (ambas en 1976).

Ahora bien, junto a la existencia de un pacto explícito y viable que regule la transición a la democracia, los procesos de cambio políticos regidos por el modelo del “traspaso” también comparten otras variables constitutivas (y favorables a la democratización efectiva), tales como: a) un contexto internacional propicio para la transición a la democracia; b) un papel menor de las fuerzas armadas en la articulación y vigencia del régimen autoritario;

¹¹ La transición política española comenzó en 1976, con la renuncia de Carlos Arias Navarro a petición del rey y la incorporación de Adolfo Suárez como presidente, para que generaran los acuerdos necesarios entre las diversas fuerzas políticas. Suárez concibió la transición como un pacto entre fuerzas, en el que supo aprovechar la legalidad franquista para llegar a una legalidad democrática en 1978, fecha en la que, con la aprobación de la Constitución vigente hoy, España entra en la democracia a secas.

y c) una sociedad civil fuerte, activa y menos polarizada ideológicamente.¹²

La importancia de un contexto internacional favorable

Una nota francamente paradójica de las transiciones a la democracia ocurridas en los países de la Europa mediterránea es el hecho de que tanto en la etapa de instauración como en la de consolidación democrática los resultados conseguidos por dicho proceso en tales países resultaron ser ejemplares o, por lo menos, satisfactorios. Lo paradójico de ello surge del hecho incontrovertido de que estos países (España, Portugal, Grecia) sufrieron una prolongada y profunda dominación autoritaria.¹³

El impacto de esa duración estriba, por supuesto, en la honda modelación de las estructuras sociales y económicas, de las instituciones civiles y políticas e, incluso, de los valores individuales, a la vez compartidos por la comunidad, que el estilo de dominación y organización autoritario tuvo ocasión de ejercer. En opinión de Morlino (1987, p. 243), la interacción de tres factores, entre los que se encuentra la duración del régimen autoritario, es lo

¹² El esquema de construcción del modelo de transición pactada a la democracia fue tomado, introduciendo ligeras variantes, de Schmitter (1988).

¹³ En el caso español, por citar el ejemplo más ilustrativo, el autoritarismo franquista había durado 40 años. En Portugal, igualmente, el gobierno autoritario duró tanto tiempo que toda una generación o más se desarrolló sin ninguna experiencia directa de los derechos o procesos democráticos.

que explica los tiempos (rapidez o lentitud) y los modos (lineal y homogéneo o discontinuo) de la transición y de la instauración. Los otros dos factores son: la precedente experiencia democrática, y el grado de participación y/o movilización de los grupos opositores tolerada por el régimen autoritario mientras se mantenía firme y estable. Así, la instauración es tanto más rápida, y más probable la consolidación, cuando menos tiempo ha durado la persistencia del régimen autoritario.

Pero la paradoja adquiere mayor relieve cuando se contrastan las transiciones del sur de Europa con las de los países de Sudamérica. En efecto, estas últimas fueron mucho más frágiles y problemáticas a pesar de no haber sufrido la dominación autoritaria por un periodo tan prolongado. Sin embargo, cabe señalar que si bien los autoritarismos sudamericanos resultaron más heterogéneos, recientes y episódicos, la experiencia previa de la democracia tampoco muestra que ésta haya sido la norma más común y consolidada. Otro aspecto a favor de los autoritarismos de la Europa mediterránea es el hecho de que, bajo su égida, dichas naciones sufrieron cambios considerables en distintos niveles. El caso español es, una vez más, ilustrativo al respecto. El crecimiento y desarrollo económico experimentado bajo los largos años del franquismo transformó sustancialmente a la sociedad española haciendo cada vez más necesaria la transición

democrática. En este sentido, como lo señalan Maravall y Santamaría (1988), puede decirse que el franquismo fue víctima de su propio éxito.

Sin embargo, la pregunta esbozada inicialmente sigue, después de todo, en pie. Es decir, si lo dicho anteriormente sobre el impacto de la duración del autoritarismo es cierto, ¿por qué entonces las liberalizaciones/democratizaciones del sur de Europa desembocaron en lo que parece ser un punto de partida mejor y más seguro para la instauración y la consolidación democráticas?

Schmitter (1988, p. 17) responde a tal interrogante afirmando que:

Una explicación parcial es la de que el contexto internacional en esa parte del mundo, en este momento, brinda mayor apoyo a un desenlace de este tipo. Italia primero, y Grecia, Portugal y España más tarde (el caso turco es más ambiguo) han quedado envueltas en una red compleja de instituciones regionales, intercambios comerciales, presiones políticas, vinculaciones partidarias, obligaciones emergentes de tratados, contactos entre ciudadanos y expectativas normativas que recompensan las adecuaciones a la democracia, y castigan que se la transgreda.

La posición geoestratégica fue, de acuerdo con tal hipótesis interpretativa, una ventaja a favor de los procesos de democratización en dichas naciones. Por supuesto, las variables externas juegan, a pesar de su relativa importancia, un papel menos determinante que el desempeñado por los actores y las condiciones internas de cada país, tal y como veremos a continuación.

El papel marginal de las fuerzas armadas

Todo autoritarismo, por definición, supone, entre otros factores, el ejercicio de la coacción y el uso de la violencia en dosis elevadas y al margen de los controles y las normas, que mantiene a dicha coacción dentro de los límites de lo legítimo. Los militares, a su vez, son los actores encargados de “administrar” tales mecanismos de coacción, y del mantenimiento del orden y de la seguridad. De ahí, entonces, que la institución castrense suela desempeñar (por “vocación” o por “inducción”) un papel central en la configuración y vigencia de los autoritarismos.

El desempeño de ese papel se articula a partir de dos vertientes. En primer lugar, la configuración de relaciones precisas entre civiles y militares, que alcanzan como clímax de su expresión negativa la completa subordinación de la esfera civil a la militar. Es decir, son miembros de la institución armada quienes organizan y manejan, de acuerdo

a sus principios y concepciones doctrinarias, el aparato estatal. Se trata, por supuesto, de concepciones, códigos y normas reñidos con los principios democráticos.¹⁴ En segundo lugar, ese papel también se configura desde la responsabilidad asumida por las fuerzas armadas en la ejecución de actos de coacción y represión (oficiales o no, pero de todas formas ilegales y frecuentemente masivos), dirigidos sistemáticamente contra las fuerzas de la oposición y la población civil en su conjunto, de una manera más o menos indiscriminada.

Al contrastar, entonces, el grado de influencia y/o determinación ejercida por el estamento militar en las naciones mediterráneas con la de los países sudamericanos, las diferencias son verdaderamente notables. En efecto, como lo señalan O'Donnell y Schmitter (1988, p. 51), en los primeros el grado de militarización fue sustancialmente bajo, de modo que:

en la Italia fascista, en Portugal en la época de Salazar o aun España en la época de Franco (donde el gobierno, a despecho de sus orígenes en una guerra civil y del papel

¹⁴ Bajo la anterior línea de argumentación, entendemos por "militarismo" el fenómeno sociopolítico consistente en el predominio y control del estamento castrense por encima de las instituciones políticas civiles. El militarismo, en consecuencia, se caracteriza por irrumpir en la esfera del poder civil y monopolizar su ejercicio imprimiendo esquemas de acción que permean a toda la sociedad, los cuales están basados en el autoritarismo, el verticalismo, la prepotencia y la impunidad. Véase González Casanova (1988, p. 17).

prominente que asignó a los funcionarios militares, fue adaptándose progresivamente a la vida civil durante la larga etapa de la dictadura), las tareas más directas y “sucias” fueron cumplidas con una policía política que no estaba formalmente subordinada a los cuadros militares.

Este papel, relativamente modesto y pequeño, de las fuerzas armadas en la configuración del régimen autoritario (Grecia constituye en este sentido un caso aparte, más cercano al modelo de Sudamérica) y en su funcionamiento, se transformó en una innegable ventaja para el proceso de transición democrática. En realidad, como lo sostienen O'Donnell y Schmitter, quizás de un significado aún mayor que la pauta general de las relaciones entre civiles y militares, haya sido la ausencia de una responsabilidad directa en estos países, por parte de las fuerzas armadas como tales, respecto de actos de violencia oficial y no oficial dirigida contra la población civil. Dicho de otra manera, la magnitud y la “calidad” de la represión física alcanzaron niveles mucho menores en las naciones mediterráneas que la evidenciada en los países sudamericanos. Adicionalmente, en la mayoría de aquellos países (aquí España vuelve a ser ejemplar), el recuerdo de tales acciones represivas se había diluido y/o atenuado con el transcurso del tiempo. En tales circunstancias, nos dicen O'Donnell y Schmitter (1988, p. 51), las personas que participaron en forma directa se retiraron de la vida pública o fueron olvidadas, y los dirigentes de los

partidos y grupos representativos de las víctimas pudieron instar a los actores políticos a “no escarbar en el pasado”.

Con todo, una menor responsabilidad de los militares en la formulación y organización de las políticas del régimen autoritario, así como también una menor responsabilidad en los (siempre brutales) hechos de violación a los derechos humanos, no bastan para explicar completamente las mejores condiciones para la instauración y consolidación democrática en las naciones del sur de Europa. Para muchos politólogos e historiadores, en efecto, estos países se caracterizan, especialmente frente a los de América Latina, por poseer sociedades civiles más “elásticas” y “viables”.

La importancia de una sociedad civil fuerte

Como sabemos, la sociedad civil es aquel conjunto de actores sociales, económicos y políticos organizados para la defensa y promoción de sus intereses. Es decir, en su acepción más amplia, la sociedad civil estaría integrada por organizaciones e instituciones muy diversas e incluso disímiles, tales como los gremios empresariales, las universidades, los sindicatos y las asociaciones cooperativas. Por supuesto, esa concepción tan amplia se restringe al acotar que una de las características básicas de esas organizaciones, para ser tomadas en cuenta como parte de la sociedad civil, es el hecho de que, en sentido estricto, no aspiran al poder político ni detentan

una cuota del mismo. La contrapartida de la sociedad civil sería, en consecuencia, la sociedad política, es decir, todas las instancias estatales, partidos políticos y, en el caso de un proceso revolucionario, las organizaciones político-militares.

Obviamente, no hay que perder de vista que, en la vida real, los individuos se desplazan entre la sociedad civil y la sociedad política –al igual que en la vida real sociedad civil y sociedad política constituyen dos ámbitos interrelacionados, sólo separables analíticamente–, siendo crucial para determinar su lugar en una y otra la función desempeñada en cada situación específica. También hay que señalar que si bien las organizaciones de la sociedad civil no aspiran a acceder a una cuota de poder político, ello no quiere decir que con su presencia activa no busquen incidir en lo político, particularmente en aquellas instancias responsables de la conducción política de una nación, es decir, en las instancias de la sociedad política.

Recordemos que uno de los aspectos fundamentales que preceden a las etapas de cambio político se expresa a través de un sensible incremento de la movilización política por parte de todas las organizaciones y miembros que constituyen a la sociedad civil. En efecto, la movilización política intensa no es otra cosa que una acelerada elevación de demandas que se constituyen en desafíos

políticos visibles para la coalición política dominante, es decir, para el conjunto de actores políticos, económicos, militares, etcétera, que sostienen y apoyan al régimen. Cabe señalar que el peso de la movilización social puede medirse, empíricamente, a partir de ciertos parámetros: número de personas que plantean el desafío, intensidad con que se plantea, importancia de la demanda para los grupos sociales políticamente relevantes, etcétera. En este sentido, las movilizaciones políticas emanadas desde el seno de la sociedad civil contribuyen a acelerar una crisis política, o influyen en un proceso de cambio de régimen así como en su posterior consolidación.¹⁵

Admitido todo lo anterior, salta a la vista el contrastante nivel de desempeño manifestado por los integrantes de la sociedad civil en los países del sur de Europa, por una parte, y en los países de Sudamérica, por la otra. En efecto, mientras que en los primeros la movilización y las presiones desde abajo fueron los factores fundamentales que condujeron a una apertura del gobierno autoritario, más que la mera aparición previa de conflictos y fisuras

¹⁵ Para que ello suceda, la movilización política tiene que presentar ciertas condiciones: debe tratarse de una movilización conflictiva y no generada desde arriba, debe haber sobrepasado un umbral de intensidad tal que haya producido cambios fundamentales en las demandas políticas, en las coaliciones de apoyo al régimen y, consecuentemente, en la eficacia decisional y en la efectividad del régimen. Adicionalmente, debe ser una movilización política en la cual converjan diversos sectores e intereses, y que ponga en juego una gran diversidad de recursos influyentes.

dentro de la coalición dominante, en los segundos, muy probablemente, la situación pudo haber sido contraria, dado que las evidencias históricas señalan que sus respectivas "sociedades civiles" estaban diferentemente configuradas y eran poco viables. Al respecto, Schmitter (1988, pp. 21-22) sostiene que:

La lista potencial de factores históricos parece interminable: mayor densidad poblacional, pautas más compactas de asentamiento, menor movilidad interna, guerras frecuentes, inconformismo religioso, flujos migratorios, dispersión de la propiedad de la tierra, menor estratificación étnica, mayor diversidad de idiomas y dialectos, aptitudes ocupacionales más ampliamente distribuidas y especializadas, niveles más altos de alfabetización preindustrial, menor predominio de la ciudad central y mayor autonomía de las ciudades provinciales, tradiciones más profundamente enraizadas de organización gremial, etcétera.

Y más adelante afirma:

Según la hipótesis básica, para montar un desafío efectivo y perdurable a la dominación autoritaria, y para que la democracia política se convierta en y siga siendo un modo alternativo de dominación política, un país debe poseer una sociedad civil en la cual existan ciertas identidades comunitarias y grupales con independencia del Estado,

y ciertos tipos de unidades autoconstituidas que sean capaces de actuar con autonomía en defensa de sus propios intereses e ideales. Además, estas identidades e intereses no sólo deben estar distribuidos en todo el país; también es necesario que puedan ser concentrados cuando la ocasión lo exige, es decir que deben ser organizados para la acción colectiva coherente. [...] Obviamente, esta no es una observación demostrable. En todo caso, es claro que la transición desde el gobierno autoritario no constituye meramente una cuestión de desarrollo económico o complejidad social.

Un último aspecto estrechamente relacionado con el desempeño de la sociedad civil es la articulación y dinámica del sistema de partidos que la acompaña. En esta dimensión, las sociedades del sur de Europa se caracterizaron por mostrar un patrón muy homogéneo, en el cual los partidos de centro (moderados) se afirmaron y fortalecieron dominando, de tal suerte, a sus rivales más radicalizados de la izquierda y de la derecha en el curso de la celebración de comicios fundacionales.¹⁶ Ello fue acompañado, asimismo, de una competencia fundamentalmente centrípeta, o hacia el centro ideológico, y de una mayor tendencia hacia la estabilización del sistema político en su conjunto, pero particularmente reflejada en

¹⁶ Véase al respecto, Morlino (1987).

la estabilización de la relación entre las instituciones de la sociedad civil y los partidos políticos.

En síntesis, las naciones europeas manifestaron un mayor nivel de "civilidad", lo cual les proporcionó valores individuales, identidades grupales y aspiraciones colectivas más definidos, así como mayores índices de autonomía frente a la autoridad estatal (o la manipulación gubernamental). Todo ello contribuyó de una forma más que eventual a la instauración y la consolidación democráticas.

El modelo conflictivo

Ahora veremos algunos de los factores comunes que caracterizan al modelo conflictivo de transición, es decir, los procesos de transición a la democracia ocurridos en los países sudamericanos en la década de los ochenta. Como ya habíamos adelantado, el modelo de transición política compartido por estas naciones obedece, en la terminología de Huntington, al esquema del "reemplazo", que supone un colapso del régimen político en tanto que la oposición llega a alcanzar la fuerza y la capacidad necesarias para derrocar a los gobernantes autoritarios.

Dentro de este amplio número de naciones, la transición en Argentina es el caso que mejor se apega a dicho modelo de ruptura conflictiva. De hecho, si de establecer contrastes se trata, el caso argentino podría representar,

sin duda, la antítesis más fiel del socorrido caso español.¹⁷ En este país se produce el colapso de la élite autoritaria debido a sus propias fisuras internas (como consecuencia del predominio de los sectores duros) y a la derrota militar sufrida a manos de la armada británica en la aventura ideada por los militares para recuperar las islas Malvinas. No hay, por tanto, un pacto entre las principales fuerzas políticas que regule los tiempos y los modos de la transición. Se trata de una característica que, naturalmente, posee ventajas y desventajas respecto del tipo y profundidad del proceso de transición desencadenado.

En efecto, en el caso de una transición determinada por el colapso del régimen autoritario, lo más seguro es que se produzca una más completa –o, al menos, sin tantas restricciones– transformación para establecer una democracia

¹⁷ Pero como ya habíamos advertido, el que nos esforcemos por describir las pautas comunes de cambio político que en general comparten estas naciones en sus respectivas zonas geográficas, no supone que no reconozcamos las particularidades y especificidades correspondientes a los procesos internos de cada país. Por ejemplo, no cabe duda de que Brasil ofrece mayores similitudes con las características que modelan el cambio político en el sur de Europa que con el de Sudamérica. De hecho, para ser más precisos, el caso brasileño más que adecuarse al modelo del “reemplazo” o al del “traspaso”, correspondería al modelo de la “transformación”. Ello, en virtud del control y flexibilidad exhibida por la élite en el poder. En efecto, a pesar de tratarse de un régimen burocrático-autoritario, en Brasil la élite gobernante se caracterizó por el predominio de los sectores “blandos”, lo cual facilitó el dilatado proceso de liberalización de ese país.

política.¹⁸ Desde la perspectiva menos ventajosa, estas transiciones poseen en común su alto nivel de incertidumbre, la cual se ve acentuada por la presencia de fuertes oposiciones desleales y confrontaciones directas e intensas entre los distintos grupos, organizaciones, partidos, y facciones e intereses organizados. La principal razón explicativa del surgimiento de dicha oposición, ferozmente desleal, radica en la naturaleza misma de la transición por colapso o “reemplazo”, ya que deja a las clases dominantes (empresarios, oligarcas, etcétera) y a las fuerzas armadas con muy escasa representación en el escenario institucional del proceso de transformación política. De este modo, tales grupos y organizaciones, al percibir al proceso de transición como una segura amenaza para sus intereses, utilizan todos sus recursos, que no son pocos, para obstaculizarla.

De todas maneras, es mejor entrar en materia y mostrar cómo el modelo de transición a la democracia de las naciones latinoamericanas en los años ochenta presenta un esquema singularmente contrapuesto al seguido, 10 años antes, por las naciones de la Europa mediterránea.

¹⁸ En este tipo de transición por colapso, también podrían presentarse obstáculos menos formidables a los avances en la democratización económica y social. Con todo, ello no es inexorable ni absolutamente seguro. La democratización económica y social es un proceso sumamente complejo y, al menos en el caso de América Latina, los gobernantes todavía no han ideado la fórmula o el camino acertado para su consecución, es decir, la concepción de mecanismos y procesos que eliminen la acentuada, escandalosa y endémica desigualdad social característica de la región.

Ausencia de pactos políticos para normar la transición

La diferencia más destacada al contrastar los procesos de transición democrática en Sudamérica con la mayoría de los procesos del sur de Europa es la del papel central desempeñado en los primeros por las fuerzas armadas. No se trata, por supuesto, de un dato sin importancia. Y se vuelve más acentuado si se constata la mayor heterogeneidad y diversidad experimentada por cada uno de los países señalados en el desarrollo de sus respectivos procesos de transición. Dicho lo anterior, otra diferencia relevante es, justamente, la ausencia de pactos o acuerdos políticos explícitos y formales para regular y conducir el proceso de transición.¹⁹

Por supuesto, tenemos que partir de una constatación. La existencia de un pacto o acuerdo no es un rasgo indispensable para el desarrollo de un proceso de transición. Sin embargo, su existencia determina en sí misma las condiciones bajo las cuales se realiza dicho proceso. Es mucho menos frecuente, por no decir casi imposible, que un pacto o acuerdo para el cambio político se dé en los casos de transiciones montadas sobre el esquema del

¹⁹ Como nos explican O'Donnell y Schmitter (1988, p. 63), "un pacto puede definirse como un acuerdo explícito, aunque no siempre explicitado o justificado públicamente, entre un conjunto selecto de actores que procuran definir (o, mejor aún, redefinir) las reglas que rigen el ejercicio del poder, sobre la base de garantías mutuas concernientes a los 'intereses vitales' de quienes los acuerdan".

“reemplazo” o la “transformación”. En general, la teoría politológica coincide en señalar que cuando es viable alcanzar un pacto o acuerdo, la transformación de un régimen político puede lograrse de manera gradual, pausada y ordenada durante su instauración y enfrenta, por lo mismo, mejores perspectivas en su etapa de consolidación. Tal y como en efecto ocurre en los casos de transición por “traspaso”.

Ahora bien, la razón de ello estriba en que el pacto o acuerdo facilita que un determinado régimen modifique su estructura institucional, neutralizando el peligro de una confrontación violenta y, asimismo, sin que predomine (en una condición de desequilibrio de fuerzas) un grupo de poder sobre otro. En este sentido, O'Donnell y Schmitter (1988, pp. 65-66) nos plantean:

La democratización avanza como un “plan en cuotas”, a medida que los actores colectivos, cada uno de los cuales con una modalidad de gobierno o configuración institucional preferida, entran en una serie de compromisos más o menos permanentes. Ningún grupo social o político es lo suficientemente predominante como para imponer a los otros su “proyecto ideal”, y típicamente el resultado de esto es una “segunda alternativa” con la que ninguno de los actores se identifica por completo y que no es la que ninguno de ellos anhela, pero en torno de la cual todos

concuerdan y participan [...] El marco general para la negociación de un pacto resulta bastante claro: se trata de una situación en la que existen grupos rivales o antagónicos interdependientes, y en la que ninguno de ellos puede prescindir del otro ni imponer de manera unilateral su solución predilecta si pretenden satisfacer sus respectivos intereses divergentes.

Las transiciones desde el autoritarismo a la democracia en la América Latina contemporánea no se realizaron bajo la égida de un pacto político formal.²⁰ La única excepción al respecto fue el caso uruguayo, que si bien logró concertar un acuerdo (conocido como el pacto del Club Naval), en la práctica nunca llegó a entrar en vigor. Es decir, tal pacto llegó a ser formulado pero no instrumentado. Las causas que explican esta incapacidad para articular acuerdos y consensos básicos entre las distintas fuerzas políticas involucradas en un proceso de transición democrática tienen que ver directamente con la naturaleza particular de la sociedad civil y del sistema de partidos integrantes del régimen político en transición. Es decir, dependen del grado de organización social

²⁰ En realidad, sólo Venezuela y Colombia han sido los casos latinoamericanos de democratización política cuidadosamente pactada. Sin embargo, ambos procesos tuvieron lugar en los años cincuenta y ofrecen algunas particularidades que los diferencian de los procesos de transición desencadenados en los años ochenta, sobre todo, de los países de más al sur. *Cfr.* Karl (1994).

(fuerte o débil) y del desempeño partidista (activo o inactivo) de las fuerzas políticas constitutivas del régimen en cuestión, tal y como veremos más adelante.

La determinación desfavorable del contexto internacional

No nos detendremos mucho en el presente punto. Únicamente queremos reafirmar la argumentación general que sostiene que los factores internacionales fueron más favorables para el desarrollo y consolidación de la democracia en las naciones del sur de Europa que en los países latinoamericanos. Ya hemos señalado que las diferencias y contrastes entre los casos considerados sustentan una evaluación más optimista en cuanto a las perspectivas de la instalación democrática en la Europa mediterránea que en América Latina.

Las razones de ello tienen que ver con diversos factores, entre los que destaca el papel adoptado por las potencias en el escenario internacional. El componente geoestratégico, ciertamente, juega un papel primordial en la configuración de las condiciones que hacen más viable la influencia democratizadora en un caso o en otro. Es decir, tanto la distancia física como la defensa de intereses considerados como estratégicos por parte de una potencia hegemónica determinan, normalmente, su política exterior a favor o no de la promoción de la

democracia. En el caso de América Latina, no puede dejar de tomarse en cuenta el papel desempeñado en este sentido por Estados Unidos.

En efecto, este país siempre ha considerado a América Latina como parte de su área de influencia más cercana, y es en donde menos tolera la presencia de otras potencias hegemónicas que no compartan su ideología liberal. Por supuesto, el discurso de las sucesivas administraciones norteamericanas ha manejado un nivel elevado de retórica a favor de la democracia, el cual, en la práctica, ha enmascarado su apoyo a gobiernos y prácticas de claro corte autoritario. Se trata de un hecho que al parecer no sorprende a nadie. Por lo general, las abstractas declaraciones oficiales en favor de la democracia han guardado una escasa correlación con las decisiones y el comportamiento observable de los funcionarios estadounidenses a la hora de defender sus intereses concretos y sus relaciones estrechas con los grupos de poder locales.

Bajo tal lógica, se comprende cómo y por qué Estados Unidos ha tolerado y alentado regímenes autoritarios a todo lo largo y ancho de América Latina, los cuales eran, en su particular percepción, más apropiados para defender la propiedad privada y combatir al comunismo. Sin embargo, como nos recuerda O'Donnell (1988, p. 15):

En la mayor parte de la Latinoamérica contemporánea se han producido algunos importantes cambios subjetivos que, aun en medio de una árida configuración de factores “objetivos”, ofrecen una nueva base para la esperanza acerca de la democratización.

El alto grado de militarización y el carácter represivo del régimen

El punto de partida del análisis del papel desempeñado por las fuerzas armadas en las estructuras de poder de las naciones latinoamericanas tiene que ver con la extensión, profundidad y complejidad de dicho papel. No puede negarse, en efecto, que los militares han tenido una presencia permanente en la historia latinoamericana, al menos desde la formación de las repúblicas independientes en el siglo XIX. De tal suerte, a lo largo del siglo XX, salvo escasas excepciones como México, su incidencia ha sido decisiva en la configuración de la vida política e institucional de los países del continente. En la mayoría de ellos, el Estado se configuró –por lo menos hasta fines de los ochenta– al amparo del poder castrense, cuyo influjo se hizo sentir con mayor fuerza hacia mediados de los sesenta, cuando se inauguraron los regímenes burocrático-autoritarios.²¹

²¹ La categoría fue introducida por O'Donnell (1972) para referirse a las dictaduras militares en Argentina y Brasil.

Por supuesto, este tipo de régimen político no es el único que sostiene la presencia de los militares al frente y en el control del aparato estatal. Es decir, el régimen burocrático-autoritario es, sin duda, el tipo más articulado de régimen militar, pero, como sabemos, en América Latina también se han moldeado otros tipos, quizás incluso más clásicos, como los regímenes sultanistas o tradicionales (en donde los militares circunscriben su papel al de mera guardia pretoriana), sin olvidar los militarismos populistas (más interesantes por su clara y característica orientación antioligárquica).

Existen, sin embargo, dos rasgos comunes –si bien experimentados con distintos énfasis– en los diversos tipos de militarismos latinoamericanos antes de que se sucedieran las transiciones hacia la democracia en los años ochenta. En primer lugar, su afán por desempeñar un papel central en la definición y el manejo de las políticas económicas (en este punto cabe recordar que esa visión mesiánica de ser los promotores del desarrollo latinoamericano llevó a los militares a cosechar importantes fracasos). En segundo lugar, la misión de defensa, también asumida mesiánicamente, de la seguridad nacional en un mundo polarizado por la guerra fría. Los dolorosos excesos a los que llevó la ejecución de la guerra contrainsurgente

son también ampliamente conocidos y están muy bien documentados.²²

En su lucha contra el avance del "comunismo", ciertamente los militares latinoamericanos no sólo desaparecieron, torturaron y asesinaron a cientos de miles de opositores políticos, sino que prohibieron la existencia de sindicatos y partidos políticos, clausuraron parlamentos y violentaron a su antojo las constituciones políticas. En una palabra, no sólo quebraron las estructuras de la sociedad civil, sino que también rompieron las estructuras democráticas consolidadas antes del advenimiento de las dictaduras militares. El "orden" fue alcanzado y/o reestablecido al precio de desmembrar a la sociedad civil y destruir la democracia. Claro que esta participación decidida y directa en la guerra sucia en la destrucción de las instituciones representativas y en el fracaso desastroso de la administración de la economía sumergió, a la larga, a las fuerzas armadas latinoamericanas en un desprestigio y deslegitimación –y en algunos casos, como el argentino, en un colapso institucional– sin precedentes.

²² En relación al modelo de las naciones de la Europa mediterránea, no cabe duda de que en América Latina encontramos índices infinitamente más elevados de violencia y represión, cuya responsabilidad resulta directa e inexorablemente imputable a las fuerzas armadas de la región.

Pero incluso en los casos de colapso institucional, los ejércitos latinoamericanos han guardado la capacidad de mantener una elevada dosis de poder, autonomía e influencia política. De ahí tenemos que, tanto por su tradición como por su desempeño reciente, el peso específico de los militares ha sido determinante en el desarrollo de los procesos de transición hacia la democracia. De hecho, una lección que nos arrojan las experiencias de transición democrática en Sudamérica es que un alto grado de militarización del régimen autoritario incrementa las dificultades de la transición, sobre todo en la etapa de la instauración, pero también en el periodo de la consolidación.

En realidad, someter a la institución castrense al control civil y limitar su influencia en el conjunto de la sociedad exige, en primer lugar, encontrar una fórmula creativa para reducir el poder y los amplios privilegios del estamento militar. En segundo lugar, la construcción de un nuevo esquema de relaciones cívico-militares que haga énfasis en la profesionalización de dicho estamento, asignándole funciones claras y limitadas, y que refuerce el aspecto apolítico de su ética profesional. Y en tercer lugar, como lo señala Huntington (1994), una fórmula para "saldar las cuentas del pasado sin desbaratar la transición presente"; es decir, manejar inteligentemente el sensible y espinoso asunto del ajuste de cuentas con los responsables de los graves hechos de violación a los derechos humanos.

Conseguir tales objetivos, por supuesto, es una empresa compleja y desafiante, e involucra, entre otros factores, la fortaleza y la habilidad negociadora del liderazgo civil, así como el grado de penetración alcanzado por los militares en la configuración del régimen autoritario sometido a la transformación democrática.

Sociedad civil débil y sistema de partidos polarizado

Finalmente, comentaremos las características del desempeño de la sociedad civil en la creación y canalización de las presiones sociales que contribuyen y/o conducen a la supresión de un régimen autoritario. Como ya explicamos, el principio teórico puesto en juego aquí sostiene que el cambio político puede ser provocado por acciones colectivas de protesta, tales como huelgas y otros tipos de acción propias de las organizaciones populares. Naturalmente, la intensidad de dichos actos, por sí sola, no provoca ni la caída de un régimen autoritario ni la transición a la democracia. Estos desenlaces particulares dependen tanto de la influencia de factores internos y externos, como del nivel de organización alcanzado por las fuerzas sociales que retiran su apoyo al régimen sometido a las presiones de cambio.

Ahora bien, en los casos de América Latina, una nota propia de los periodos de movilización de las masas, suscitados en los momentos de crisis autoritaria, ha sido su menor nivel

de organización y su mayor expresión de espontaneidad. De ahí que –aunque en algunos casos como el argentino las acciones de presión y protestas populares provocaron niveles de desequilibrio sistémico que contribuyeron decisivamente al colapso del régimen– la norma general en la región muestra menor organización y autonomía en el desempeño de la sociedad civil, lo cual, por lo demás, deja más espacio entre las élites gobernantes a la aplicación de estrategias liberalizadoras. Los sectores populares organizados de Brasil constituyen, en este sentido, un caso ejemplar de debilidad en el desarrollo de una transición a la democracia excepcionalmente prolongada. En este caso, la etapa previa de liberalización mostró un alto grado de control, por parte de los militares a la cabeza del régimen, en la vigilada apertura que llevó a la democracia.

Muy vinculada a la existencia de una sociedad civil poco organizada se encuentra la configuración de un sistema de partidos polarizado. En los casos de América Latina, esta característica se explica por la inexistencia de los pactos que regulan la transición. Al no contar, en efecto, con un acuerdo que garantice la protección de ciertos intereses estratégicos de los principales grupos o actores sociales, la competencia por el control de los órganos centrales de decisión se vuelve más intensa y los niveles de confrontación se elevan y amplían. Tal panorama se hace aún más complejo por el surgimiento de fuertes

oposiciones desleales que socavan los esfuerzos de los conductores de la transición.

Aquí concluye este acercamiento inicial a los modelos más comunes de transición democrática. Paso, a continuación, a explicar en detalle la dinámica de las transiciones pactadas o democratizaciones, y de las transiciones mediante liberalización política o transformaciones.

Los modelos de transición

TIPOS DE MODELOS	CARACTERÍSTICAS				
	Naturaleza y extensión de los pactos políticos	Papel de las fuerzas armadas	Participación de la sociedad civil y de los partidos	Contexto internacional	Naturaleza del régimen de partida
Consensual	Pactos explícitos y amplios	Papel modesto, responsabilidad mediana en la violencia oficial	Fuerte con movilizaciones. Predominio de partidos moderados	Favorable	Menor grado de militarización. Autoritarismo y fascismo
Conflictivo	Ausencia de pactos explícitos	Papel protagónico y gran responsabilidad en la violencia oficial	Débil. Con polarización partidaria	Desfavorable	Mayor grado de militarización. Burocrático-autoritario

Liberalización política

Aproximación conceptual

Como proceso político, la *liberalización política* de un régimen autoritario presenta características peculiares con respecto a los procesos de *democratización*. En términos generales, el primero es un proceso de apertura gradual y controlada de un régimen autoritario, puesto en marcha por la propia élite en el poder como respuesta institucional a la emergencia que ha puesto en riesgo la estabilidad o la propia continuidad del régimen. A través de este proceso se flexibilizan, en una dirección supuestamente democrática, los límites tradicionales impuestos al pluralismo social y de partidos, y a la competencia política, pero sin extenderse ni reconocerse plenamente sus prerrogativas. La democratización, por su parte, constituye un proceso de efectiva ampliación de derechos políticos y civiles, producto de acuerdos o negociaciones entre (y reconocimiento de) prácticamente todas las fuerzas políticas actuantes, y cuyo desenlace lógico lo constituye la instauración de un

arreglo institucional, normas y valores reconocidamente democráticos. Dejo para el tercer capítulo la distinción detallada de ambos procesos y me concentro aquí en una propuesta específica para el análisis de la dinámica de los procesos de liberalización política.

A partir de la definición apuntada en el párrafo anterior surgen diversos problemas de investigación sumamente interesantes. A saber: ¿Por qué y cómo se liberaliza un régimen autoritario? ¿Qué modalidades de liberalización política pueden individualizarse? ¿Qué tipo de modificaciones institucionales introduce? ¿Cuál es la dinámica de un proceso de liberalización política? ¿Qué fases de desarrollo pueden identificarse? ¿Cuándo empieza y cuándo concluye? ¿Cuándo y de qué manera una liberalización política puede ser funcional a un régimen autoritario y cuándo puede dejar de serlo? ¿Cuándo y de qué manera la liberalización política puede agudizar la crisis autoritaria e influir un proceso de democratización? ¿Cuándo puede obstaculizar o retardar tal desenlace contribuyendo a la propia persistencia o incluso reconstrucción del régimen autoritario?

Antes de aproximarnos a estas interrogantes cabe señalar que, por definición, todo proceso de liberalización política implica un cambio en los niveles de pluralismo y de competencia políticos consentidos y garantizados

por el régimen autoritario en cuestión. En esa medida, su estudio en casos concretos exige considerar el proceso de formación, afirmación y radicalización de las fuerzas políticas de oposición en sí mismas y en su confrontación con las estructuras políticas del régimen autoritario (principalmente el partido del gobierno o del Estado); las formas y modalidades de confrontación interpartidistas que el proceso de liberalización política posibilita, es decir, las transformaciones y las rearticulaciones con nuevo formato del sistema de partidos y su impacto en el régimen político; las transformaciones de dicho sistema partidista y el proceso a través del cual se transita de un sistema de partidos no competitivo (de partido único o hegemónico) a uno semicompetitivo y eventualmente competitivo.

Buena parte de las transiciones democráticas ocurridas en el lapso de las últimas dos décadas han tenido como antecedente un proceso gradual y limitado de liberalización política. En este proceso, por regla general, las élites del régimen autoritario de partida controlan los tiempos y fases de desenvolvimiento del cambio político, no obstante que, en la mayoría de las ocasiones, los desenlaces reales contradicen las expectativas iniciales puestas en tales aperturas. En la práctica, la liberalización política practicada desde regímenes autoritarios genera una lógica de competencia y participación políticas que termina por inducir o acelerar el colapso y/o la transformación de dichos regímenes. Este

ha sido el caso, por ejemplo, de transiciones democráticas como las ocurridas en España, Brasil, Turquía, Chile y, más recientemente, en algunos países del este de Europa.

Por lo general, los estudios sobre transiciones democráticas han descuidado esta etapa del cambio político, o la han abordado sin mayor especificación en el marco global de un proceso de transición. Por nuestra parte, creemos que una distinción entre liberalización política y democratización resulta de gran importancia para el entendimiento de las transiciones políticas, pues ambos procesos responden a lógicas y condiciones diversas, no obstante que en los hechos suelen confundirse. Sólo puede hablarse de un proceso de transición democrática cuando la liberalización política conduce a una democratización. En caso contrario se está en presencia de una transición limitada o inconclusa.

La distinción fundamental entre ambos procesos radica en que mientras la liberalización política constituye una *estrategia adaptativa* (es decir, tiene que ver con la capacidad de un régimen autoritario de flexibilizarse), la democratización es una *estrategia negociada* (es decir, tiene que ver con un acuerdo efectivo entre los diversos actores políticos para la transformación del régimen). En este sentido, la liberalización política debe ser analizada más en el ámbito de la continuidad que en el del cambio de régimen, y lo contrario vale para los procesos de democratización, sin

que eso signifique que la liberalización política no pueda inducir o acelerar el colapso y/o la transformación del régimen autoritario.

Bajo estas premisas, la lógica de competencia, como resultado de una liberalización política que se ha tornado disfuncional para el régimen, bien puede caracterizarse por dos hechos interrelacionados. Por una parte, los diversos actores (sean políticos, económicos o militares) presentes o influyentes en la coalición política dominante polarizan sus posiciones, generando una creciente movilidad política. Por la otra, la oposición se radicaliza e incrementa sus recursos electivos y/o represivos, sobre todo en presencia de una activación social que logre encabezar gracias a su gradual institucionalización y/o a su afinidad ideológica con las movilizaciones.

En estas condiciones, el colapso y/o la transformación del régimen autoritario es sólo cuestión de tiempo. La inestabilidad persistente o la crisis autoritaria pueden prolongarse varios años antes del derrumbe definitivo, como sucedió en Brasil, o puede durar unos cuantos meses, como en el caso de España. En ese sentido, la liberalización política desde un régimen autoritario puede constituir la primera fase de una transición democrática.

Dinámica del proceso

Dicho de manera esquemática, en un proceso de liberalización política pueden reconocerse los siguientes factores y elementos:

- a) Las estructuras de autoridad de un régimen autoritario pueden iniciar un proceso de liberalización política cuando el nivel de legitimidad del régimen muestra una tendencia decreciente y cuando la movilización social conflictiva muestra una tendencia creciente. La liberalización política, empero, es una estrategia adaptativa, que procede con alguna garantía inicial para la continuidad del régimen sólo cuando éste conserva niveles no críticos de eficacia en la toma de decisiones, por cuanto tal apertura constituye un proceso limitado y controlado por las propias élites políticas con el objetivo de: 1) revertir o cuando menos atenuar la tendencia deslegitimadora existente, y/o 2) llevar al plano institucional, mucho más controlable, el conflicto puesto en evidencia por el ascenso de la movilización social.

- b) Cuando el impacto inicial del proceso de liberalización en la comunidad política es esencialmente positivo, en términos del tipo de concesiones que establece y de las posibilidades de acción que se abren, se pueden producir en mayor o menor grado los siguientes efectos:

- 1) la participación política se incrementa (mayor concientización ciudadana), 2) la competencia política aumenta (conformación de una oposición real reconocida), y 3) el riesgo de desestabilización del régimen autoritario disminuye (neutralización institucional del conflicto).
- c) *El pluralismo liberalizado*, es decir, aquellas formas de pluralismo político permitidas por el régimen autoritario, puede fluctuar en niveles controlables y manipulables en tanto la coalición política dominante no presente divisiones respecto de su puesta en marcha y el régimen conserve niveles no críticos de eficacia decisional y de legitimidad (en estas condiciones puede hablarse de “liberalización funcional”). En presencia de sensibles transformaciones socioeconómicas (crisis económica, movilizaciones populares, etcétera) que repercuten negativamente en la cohesión de dicha coalición (por transferencia de las líneas de conflicto social) y en los niveles referidos, la contestación social y el impacto del pluralismo político puede constituirse en un factor de desequilibrio para el régimen (“liberalización disfuncional”).
- d) En estas condiciones, el agravamiento de la crisis política del régimen autoritario es más probable. Por una parte, la coalición dominante profundiza sus fracturas internas, circunstancia que beneficia a la oposición

y, por la otra, esta última logra mayor penetración y reconocimiento social (mayor institucionalización), alterando la correlación de fuerzas e incrementando sus recursos políticos, al tiempo que incorpora actores políticos provenientes de la propia coalición dominante o de otros grupos de interés (movilidad política), con lo que la fractura de la coalición dominante se profundiza o acelera. Debido a que el pluralismo y la competencia políticos se encuentran mínimamente formalizados por el propio proceso de liberalización política, un indicador de esta fase lo constituye el avance electoral de la oposición y, consecuentemente, el repliegue electoral del partido gubernamental. El subsistema partidista puede sufrir, entonces, considerables transformaciones (mayor autonomía, mayor competitividad, mayor influencia en la toma de decisiones, etcétera).

- e) La dinámica de la crisis autoritaria pone entonces en escena, en mayor o menor medida y con distintas combinaciones posibles, los siguientes hechos: una coalición dominante internamente dividida; un régimen atravesado por conflictos políticos abiertos o latentes, y con niveles de legitimidad y de eficacia decisional decrecientes; la emergencia en la arena política institucional de uno o más interlocutores del régimen; aumento considerable de la movilización social conflictiva. En estas circunstancias, la democratización

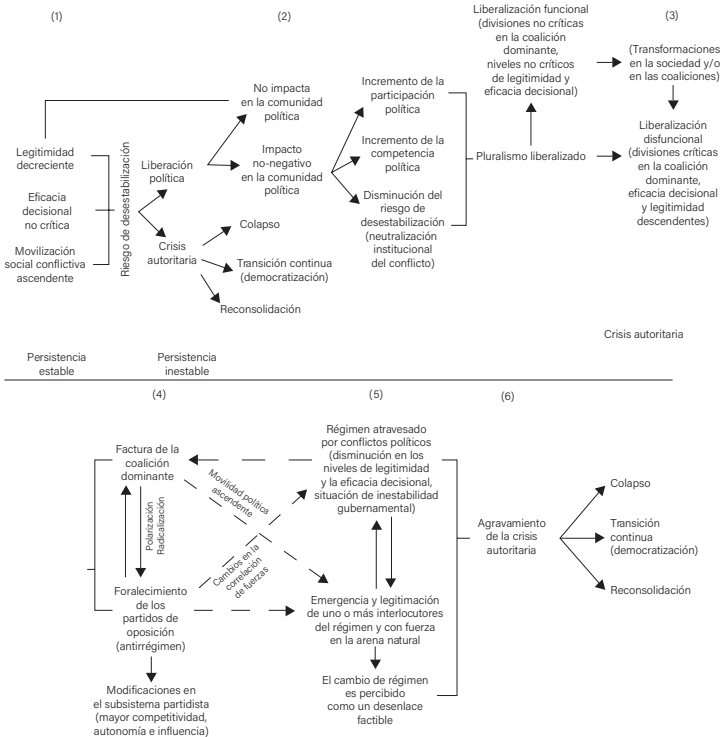
o el cambio de régimen comienza a percibirse como un desenlace posible.

- f) El agravamiento de la crisis autoritaria puede dar lugar a cualquiera de los siguientes desenlaces: el colapso del régimen, la transición continua, o la reconstitución de la coalición dominante y la reconsolidación del régimen. El que se camine en una u otra de estas direcciones depende, entre otros factores, de los siguientes: grado de institucionalización tanto del régimen autoritario como de la oposición; fortalecimiento o debilitamiento de la capacidad de presión política de las fuerzas de oposición y sus respectivos liderazgos; disposición al acuerdo y a la negociación por parte de los actores políticos; presiones internacionales. (Una representación gráfica de este conjunto de hipótesis explicativas puede apreciarse en el esquema 1).

Las estrategias adaptativas, como las liberalizaciones políticas desde regímenes autoritarios, son prácticas más comunes de lo que normalmente se piensa. En efecto, transiciones democráticas como la española o la brasileña, o las transiciones poscomunistas en la mayoría de los países del este de Europa, tuvieron como antecedente procesos más o menos largos de apertura controlada. Tal parece que este tipo de estrategias buscan dos grandes objetivos en el contexto de una crisis política que amenaza

la continuidad del régimen autoritario: a) neutralizar institucionalmente el conflicto puesto en evidencia por una creciente movilización social de naturaleza antirrégimen; y b) buscar legitimidad por la vía de la competencia partidista y electoral, aunque controlada.

Esquema 1. Liberalización política desde un régimen autoritario



Sin embargo, basta analizar las transiciones de los países referidos para percatarse de que los desenlaces reales de tales estrategias casi nunca coinciden con los cálculos de la élite gobernante. En efecto, es muy difícil que una liberalización política permita que un régimen previamente atravesado por fracturas y desequilibrios recobre legitimidad. Lejos de ello, la apertura política, que en los hechos se traduce en la concesión de algunos espacios de competencia partidista –el parlamento en algunos casos, y el parlamento y la presidencia, en otros– genera una lógica de competencia y de participación que termina por acelerar el colapso del régimen y/o su transformación en dirección democrática.

Entonces, cuando una liberalización política se vuelve disfuncional para el régimen de partida, es decir, no cumple los objetivos para los cuales fue diseñada –en lugar de neutralizar el conflicto lo propicia, y en lugar de relegitimar al régimen lo desacredita–, la clase política se ve obligada a modificar su estrategia. Las posibilidades pasan a ser dos: dar marcha atrás a la apertura política mediante soluciones de fuerza, o negociar la transición democrática con las fuerzas emergentes, con el ánimo de conservar algún protagonismo en el nuevo ordenamiento.

El que se camine en una u otra dirección depende de muchos factores. Cuando la crisis política se ha traducido

en una fractura entre los distintos actores que antes apoyaban al régimen autoritario son mayores las probabilidades de la democratización. Lo mismo puede decirse cuando la crisis política va acompañada de un sensible descenso en la eficacia decisional de las autoridades, lo cual puede reflejarse en una profunda crisis económica y social. Un tercer factor, que puede ser decisivo en el curso de los acontecimientos, es si el régimen de partida logró institucionalizarse en el pasado. De ser el caso, la clase política considera que es factible enfrentar los desafíos del momento, pues apuesta a su capacidad de adaptación en situaciones críticas.

Dicho esquemáticamente, esto puede determinarse a partir de los siguientes presupuestos:

- a) El nivel de funcionalidad de una liberalización política tiende a disminuir conforme se incrementan las tensiones y conflictos existentes en el interior de la coalición política dominante. Es así que, a mayor incremento de tales tensiones menor funcionalidad de la liberalización política.
- b) El nivel de funcionalidad de una liberalización política tiende a disminuir en la medida en que surjan transformaciones socioeconómicas en condiciones de alterar los *cleavages* (líneas de conflicto) existentes. Esto es,

a mayor presencia significativa de transformaciones socioeconómicas, menor funcionalidad de la liberalización política.

- c) El nivel de funcionalidad de una liberalización política tiende a disminuir conforme disminuye el grado de eficacia decisional del gobierno (por ejemplo, para enfrentar los desafíos generados por una crisis económica). Entonces, a mayor descenso de la eficacia decisional, menor funcionalidad de la liberalización política.
- d) El nivel de funcionalidad de una liberalización política tiende a disminuir conforme se incrementan los niveles de radicalización y de polarización de la oposición con respecto al régimen, producto de la lógica de competencia y de participación generada por la propia liberalización política. Esto significa que a mayor radicalización y polarización, menor funcionalidad de la liberalización política.
- e) El nivel de funcionalidad de una liberalización política tiende a disminuir conforme se incrementa la movilidad política de los diversos actores presentes en la coalición política dominante. Esto es, a mayor incremento de la movilidad política, menor funcionalidad de la liberalización política.

- f) El nivel de funcionalidad de una liberalización política tenderá a disminuir en presencia de presiones externas sobre la vida política interna. Así, a mayor impacto de tales presiones, menor funcionalidad de la liberalización política.²³

²³ Damos por sentado que el nivel de funcionalidad de la liberalización política, en este caso la variable independiente, se determina por la efectividad para lograr sus objetivos implícitos: a) limitar el pluralismo o, en todo caso, evitar que se exprese de manera conflictiva por la ausencia de espacios de participación institucionales, y b) recuperar o lograr legitimidad por la vía electoral. Entonces, a mayor efectividad, mayor nivel de funcionalidad y viceversa. El punto más peligroso de la no funcionalidad estaría representado por un cambio radical en la competitividad del sistema de partidos. Damos igualmente por sentado que algunas de las variables dependientes (incremento de las tensiones y conflictos en la coalición dominante, descenso de la eficacia decisional, incremento de la movilidad política) están en mayor o menor medida presentes durante todo proceso de liberalización política; son una condición *sine qua non*.

Democratización

Aproximación conceptual

Como vimos en el capítulo anterior, el concepto de democratización queda mejor ilustrado en contraste con el concepto alternativo de liberalización política. Como lo ha señalado Nohlen (1989, pp. 39-42), la democratización es un proceso que conduce de una situación autoritaria a una democracia pluralista, mientras que la liberalización política indica sólo una apertura que no finaliza necesariamente con aquel resultado, sino que puede ser orientada a reestablecer la situación anterior. Morlino (1987), por su parte, especifica que la liberalización política y la democratización son dos procesos diversos, alternativos y, eventualmente, el segundo es sucesivo del primero.

Como ya se estableció, la liberalización política se caracteriza por la concesión de algunos derechos políticos y civiles, pero en una línea de organización controlada de la sociedad civil. Su implementación responde a la necesidad

de un régimen autoritario de aumentar o conservar las bases de su sustento social o legitimidad, sin “civilizarlo” completamente. La democratización, por su parte, connota una ampliación completa y un reconocimiento real de los derechos civiles y políticos, creando las condiciones para el pluralismo y la participación, garantizados previo acuerdo de las distintas fuerzas políticas actuantes.

El criterio de la negociación o acuerdo en el que se basan ambos procesos ha sido subrayado sobre todo por O’Donnell y Schmitter (1988). Para estos autores la liberalización, en contraste con la democratización, se caracteriza por la ausencia de un compromiso y, en consecuencia, por la implementación de reformas en vía democrática (tales como el reconocimiento de derechos civiles y políticos, el sufragio universal, el multipartidismo, etcétera) que no son garantizadas plenamente por el Estado, ni formalmente aceptadas por los diversos grupos de interés. Por lo mismo, estas reformas tienen siempre un carácter provisional y arbitrario; pueden ser anuladas en cualquier momento por el régimen, sin apelar a recursos legales, contra la decisión de la oposición.²⁴

²⁴ Los mismos autores sostienen que, a diferencia del proceso de liberalización, el de democratización sería un proceso mediante el cual las reglas y procedimientos de la ciudadanía son, o bien aplicados a instituciones previamente gobernadas por otros principios, o extendidos para incluir a personas que no gozaban de ciertos derechos y obligaciones, o extendidos para cubrir nuevos temas o instituciones que no estaban sujetos a la participación ciudadana.

En términos de Przeworski (1988), mientras que la liberalización es una estrategia del régimen autoritario, que permite evaluar los riesgos inherentes a un establecimiento o reestablecimiento de libertades democráticas, la democratización es producto de un acuerdo explícito entre los distintos actores en escena. Por otra parte, mientras que la liberalización intenta crear condiciones favorables para un compromiso entre los “duros” y los “blandos”, por un lado, y los blandos y las organizaciones reformistas de la oposición, por otro, la democratización es la materialización del compromiso. Sin embargo, puesto que resulta poco probable que una liberalización política lleve a una consolidación del autoritarismo, autores como Martins (1988) la han asociado con una remodelación de la fachada del régimen más que con una fase que permita una evaluación de los costos y posibilidades de la democratización.

Es igualmente interesante el punto de vista de Dahl (1993). Para este autor, la liberalización se identifica con la ampliación de la contestación pública, mientras que la democratización implica la liberalización más el incremento de la inclusividad (o participación). Con ello, Dahl pone en evidencia la relevancia del nexo liberalización-pluralismo, que ya se subrayó en el capítulo anterior.

En síntesis, para distinguir empíricamente entre un proceso de democratización y uno de liberalización política deben considerarse, cuando menos, los siguientes indicadores: a) el grado de impredecibilidad que genera su implementación a nivel decisional (mientras que la democratización abre mayores márgenes de impredecibilidad, por cuanto las decisiones políticas involucran una diversidad de actores y proyectos a veces contradictorios, la liberalización reduce tales márgenes al mínimo porque la toma de decisiones sigue estando monopolizada por una élite política reconocida); b) las modificaciones institucionales que produce a través de reformas electorales, cambios constitucionales sustanciales y demás garantías políticas y civiles (mientras que la democratización da lugar a un arreglo institucional, normas y valores reconocidamente democráticos, las reformas producto de una liberalización política siguen presentando ambigüedades y parcialidades); c) evidencia o no de acuerdos o negociaciones entre actores políticos identificados con el régimen autoritario precedente y actores en menor o mayor medida antirrégimen; y d) el nivel de *pluralismo político* permitido.

Dinámica del proceso

Del conjunto de criterios planteados, el nivel de pluralismo político permitido es, probablemente, el más importante para distinguir entre democratización y liberalización

política, así como para analizar la dinámica de la primera. Conviene, pues, detenernos, aunque sea brevemente, en su significado.

El concepto de pluralismo político ha sido largamente debatido en la literatura especializada, siendo la interpretación de Dahl (1991) la más exhaustiva y autorizada. Para él, junto con la participación política, el pluralismo político constituye un componente sustancial de las poliarquías o regímenes democráticos, y sólo en este contexto es posible reconocer su contenido. En la democracia pluralista, el término "pluralista" se refiere a las organizaciones, o sea, a la existencia de una diversidad de ellas relativamente autónomas (independientes) en el interior de un Estado-nación. Dahl no descarta, sin embargo, la existencia de organizaciones autónomas en algunos regímenes no democráticos.

El pluralismo es resultado de la diversidad de características al interior de un país; en todas partes existen diferencias y conflictos, aunque no siempre el pluralismo se exprese abiertamente. Los regímenes no democráticos, al contrario de los democráticos, en mayor o menor medida y en función de la cantidad de recursos monopolizados, imponen sanciones a los opositores y tienden a eliminar todas las formas amenazantes de autonomía organizativa. En estos casos, se está en presencia de un *pluralismo*

limitado y no responsable.²⁵ En el nivel político, el tipo de organizaciones relativamente autónomas más importantes en los regímenes democráticos son los partidos políticos, en tanto articuladores, agregadores y transportadores al aparato decisional de los intereses y demandas que emergen de la sociedad civil.

Además del pluralismo limitado, propio de los regímenes autoritarios, y del pluralismo democrático, puede hablarse de un *pluralismo liberalizado*. Por este concepto se entiende un pluralismo organizativo medianamente institucionalizado, consentido por y en un régimen autoritario o no democrático, producto de un proceso de ampliación de derechos civiles y políticos restringido e incompleto. Como tal, el pluralismo liberalizado será siempre limitado; es decir, el nivel de autonomía relativa de las organizaciones no será plenamente garantizado. Adicionalmente, el pluralismo liberalizado debe ser entendido como un pluralismo intermedio entre el pluralismo limitado y no responsable, propio de los regímenes autoritarios, y el pluralismo competitivo de las democracias. La condición de pluralismo liberalizado,

²⁵ Conviene agregar que en esta definición el pluralismo limitado se refiere a los actores relevantes dentro de un régimen, sean actores institucionales o actores sociales políticamente activos. En todo caso, se considera que tales actores no son políticamente responsables, según el mecanismo típico de las democracias liberales de masas, es decir, a través de elecciones libres, competitivas y correctas. La condición limitada del pluralismo se entiende más en referencia a este último aspecto, que a la existencia o no de más de un actor de élite relevante para el régimen.

como veremos más adelante, confiere características distintas a las organizaciones así consentidas; tal es el caso de los partidos políticos (las organizaciones sociales que con mayor frecuencia son objeto de liberalización relativa a través de este mecanismo) y de la oposición en general. Esto no significa que el pluralismo liberalizado no pueda superar los límites impuestos y coadyuvar a la democratización, pero el aumento de la autonomía relativa de las organizaciones (principalmente partidos políticos, aunque también organizaciones sindicales), puede ser revertido, a veces drásticamente, cuando alcanza o supera dichos límites. El pluralismo liberalizado es, por ello, una condición ambivalente e incierta.

Del mismo modo, Dahl (1991) ha señalado que el pluralismo organizativo es, en general, concomitante, lo mismo como causa que como efecto, a la liberalización y a la democratización de los regímenes hegemónicos. Nosotros podríamos distinguir que es causa de la liberalización cuando el conflicto social existente en un país determinado ha traído consigo movilización política crítica y riesgo de desestabilización para el régimen, mientras que cuando es efecto estamos en presencia de un pluralismo liberalizado, cuyas características recién hemos definido.

Resulta particularmente interesante investigar el proceso a través del cual el pluralismo liberalizado puede convertirse,

en circunstancias de persistencia inestable de un régimen autoritario, en causa o catalizador del agravamiento de la crisis del régimen y/o de un eventual proceso de democratización. La explicación puede encontrarse en un aumento considerable del nivel de pluralismo organizativo (número y autonomía de las organizaciones), ya sea por un incremento de la cantidad de pluralismo conflictual (número y tipo de fracturas resistentes que delimitan a las organizaciones), por fuertes cambios en el orden socioeconómico o por modificaciones en las estructuras concretas de las instituciones políticas. Adicionalmente, debe cumplirse una segunda condición: que el incremento de pluralismo organizacional sea paralelo, si no mutuamente influyente, a un sensible debilitamiento del régimen hegemónico, en términos de fracturas en la coalición fundante, situación que produce cambios en las correlaciones de fuerza entre el gobierno y la oposición.

A propósito de la oposición, en particular de la encabezada por los partidos políticos, habíamos adelantado que la condición de pluralismo liberalizado determinaba sus rasgos distintivos. Mientras que en un escenario competitivo la estructura de oportunidades permite a las oposiciones escoger entre varias alternativas con el fin de modificar la eficacia de sus acciones políticas (sobre todo en materia de programación, organización e implementación de su actividad), por el contrario, en un escenario

semicompetitivo, propio del pluralismo liberalizado que aquí hemos examinado, el comportamiento de las oposiciones está estrictamente condicionado por el nivel de competencia consentido por el sistema, con lo que la capacidad de establecer la estructuración de su actividad se reduce notablemente. Ahora bien, si distinguimos entre un pluralismo social y un pluralismo político, con base en el lugar donde nace y/o se expresa el conflicto y la oposición, observaremos que, cuando menos tendencialmente, los regímenes autoritarios toleran el primero y obstaculizan la expresión del segundo. Es por ello que cuando se está en presencia de un pluralismo liberalizado (político), las oposiciones legales se encuentran con fuertes limitaciones, ya sea formales o de hecho, para su actuación e institucionalización, cuestión que puede ser de mayor o menor relevancia dependiendo del grado de tolerancia mostrada por el régimen.

Para hacer el análisis de los partidos políticos de oposición en condiciones de pluralismo liberalizado es oportuno considerar algunas tipologías de partidos y sistemas de partido. Más específicamente, debe determinarse: a) el carácter *prosisistema* o *antisistema* de cada partido (para el caso de los partidos antisistema o, más específicamente, *antirrégimen*, como señala Sartori [1980, pp. 132-133], debe observarse la estrategia adoptada: o se actúa conforme a las reglas del juego previstas y en los espacios consentidos,

o se mueve hacia la ilegalidad por no aceptar el rito oficial manipulador); b) el carácter *desleal*, *semileal* o *leal* de cada partido según la conocida tipología de Linz (1987), que se establece de acuerdo al mayor o menor nivel de contestación al régimen; c) la clasificación según el tipo de prácticas de cada partido: *faccional* (que se desarrolla en el interior de la élite), *sectorial* (de grupos de interés), *subversiva* (antisistema).

Resta decir que la oposición partidista más característica de los regímenes autoritarios, por cuanto restrictivos, es la antisistema y la desleal; su tendencia es hacia la deslegitimación del régimen y su acción se dirige a conseguir ciertos niveles de apoyo por parte de la sociedad y de algunos grupos de influencia. Por otra parte, sólo cuando la oposición alcanza cierta fortaleza estructural aumenta su posibilidad de incidir en la política efectiva, y eventualmente de presionar hacia acuerdos y pactos que decreten el inicio de una democratización.

De acuerdo con Panebianco (1990), los niveles de organización de la oposición pueden calificarse de la siguiente manera: a) *protoestructural* (típico de grupos y partidos de oposición en formación, sin un centro coordinador legitimado y suficientemente autorizado, debido a fragmentaciones internas), b) *estructuración simple* (se refiere al grado de organización alcanzado por grupos de interés

persistentes de reciente articulación, cuya estructuración da lugar a la conformación de un aparato central políticamente reconocido), c) *institucionalización* (fase sucesiva a la anterior, a través de la cual las organizaciones y procedimientos conquistan valor y estabilidad). No debe olvidarse, por último, que más institucionalizada es una organización cuanto más adaptable, compleja, autónoma y coherente es. De acuerdo con ello, la oposición propia del pluralismo liberalizado atraviesa distintas fases de organización, pero sólo cuando han alcanzado el nivel de institucionalización, los partidos, de ser el caso, pueden apoyar cambios en el régimen político. Dadas las limitaciones existentes en el pluralismo liberalizado, la institucionalización política (que va más allá de la mera legalidad o formalización) sólo se alcanza cuando ha sido precedida de una institucionalización social, a través de la cual la oposición partidista se legitima.

Según una conocida clasificación de Almond y Powell (1972, pp. 119-152), una organización partidista está en posibilidades de incidir en la toma de decisiones, o de tener alguna influencia política, cuando además de desempeñar funciones de articulación y agregación de los intereses, puede convertir estas demandas en políticas públicas. Ello sucede cuando las motivaciones de la oposición superan su inicial carácter genérico y ocasional, desarticulado e intermitente, dando lugar a una oposición específica, de

motivaciones más concretas y permanentes a nivel de política económica, social, etcétera.

Además del seguimiento empírico de la formación, evolución e institucionalización de los partidos políticos, el análisis de los procesos de democratización y de liberalización política debe considerar las relaciones interpartidistas, y aquéllas entre partidos y grupos de interés.

En situaciones de pluralismo liberalizado, el sistema de partidos puede mostrar transformaciones sensibles en sus niveles de competitividad y autonomía respecto de la situación autoritaria precedente. El cambio de un *sistema no competitivo* a un *sistema semicompetitivo o competitivo de partidos*, puede examinarse a partir de considerar los tres factores siguientes: a) la orientación política general y las predilecciones ideológicas de la población hacia la democracia, hacia el régimen y hacia los partidos políticos (y más específicamente, las orientaciones ideológicas de las clases o grupos organizados, considerando los distintos tipos de *cleavages* o líneas de conflicto latentes en la sociedad y su impacto en la estructura de competencia partidista); b) las percepciones, valores, cálculos, estrategias decisionales y desarrollo de las élites políticas, en particular partidistas, para lograr atraer el soporte electoral (formas de acercamiento con los grupos de interés, tipos de movilización que promueven, recursos

políticos que acumulan, perfiles ideológicos, etcétera); c) los factores institucionales tales como el tipo de reforma política o acuerdo electoral existente, tipos de representación parlamentaria obtenida, concesiones al partido gubernamental, formas de financiamiento, características de las instituciones que explican la configuración de las relaciones interpartidistas, concesiones y límites de la reforma política y de la ley electoral, y estructuras de autoridad vigentes.

Por lo que respecta al carácter competitivo, semicompetitivo o no competitivo de los sistemas de partidos, coincidimos con Sartori (1980, p. 210) en que un sistema de partidos no es competitivo si no permite elecciones disputadas. Claro que lo que importa es la norma real, no la legal. Cualesquiera que sean las normas legales, la competencia termina y la no competencia comienza cuando a los adversarios y oponentes se les priva de la igualdad de derechos, se les ponen impedimentos, se les amenaza, se les aterroriza o incluso se les sanciona por atreverse a decir lo que piensan. En este orden de ideas, una situación semicompetitiva estaría indicada por la presencia formal de garantías políticas para la competencia, así como de oposiciones reconocidas. Sin embargo, también prevalecerían, aunque en menor grado o de manera velada, algunos de los obstáculos referidos previamente. En otros casos, la condición semicompetitiva estaría indicada por

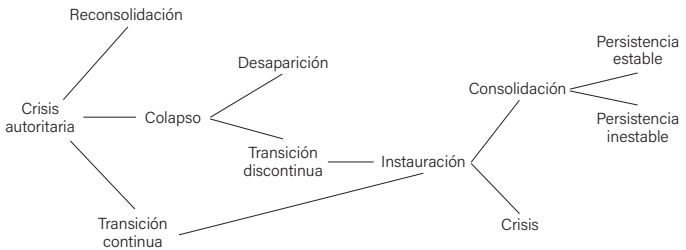
la coexistencia de partidos políticos de oposición con un partido históricamente hegemónico, cuyas específicas formas de articulación social (corporativas o clientelistas) le garantizan su predominio sobre los otros partidos, aun existiendo algunas garantías reales o formales para la competencia y el pluralismo.

Para finalizar, cabe señalar que un proceso de democratización concluye cuando se instaura el nuevo ordenamiento institucional democrático. La instauración democrática y la consolidación democrática son, con frecuencia, las fases sucesivas a la transición, en un proceso de cambio de un régimen autoritario a uno democrático. Por instauración democrática se entiende, simplemente, el proceso de establecimiento y aprobación de las nuevas reglas del juego y los procedimientos democráticos. Por lo general, esta etapa puede corresponder con la aprobación de una nueva Constitución nacional o con la realización de las primeras elecciones libres y garantizadas. La consolidación democrática, por su parte, es el proceso mediante el cual gobiernos instalados y regímenes establecidos están en condiciones de funcionar y evitar, o cuando menos sobrepasar, su deterioro; es decir, es un proceso multicausal de firme establecimiento y adaptación de las estructuras de ese régimen, así como de sus normas y relaciones con la sociedad civil, por lo que conquista autonomía y legitimidad.

La consolidación democrática depende, entre otras cosas, del adecuado diseño y aprobación de las normas que han de regular la actividad del nuevo arreglo institucional. En ese sentido, la fase de instauración democrática adquiere una importancia fundamental en los procesos de democratización.

De acuerdo con lo dicho hasta aquí acerca de los procesos de democratización, desde la crisis del régimen autoritario hasta la consolidación democrática, pueden reconocerse diversas etapas. Morlino (1985, p. 117) las resume en el siguiente esquema:

Esquema 2. Las fases de la democratización



Conclusiones

El cambio político ha sido y es, naturalmente, un fenómeno frecuente y relevante, que afecta en un momento u otro a todas las naciones y sistemas políticos del orbe. Por ello, el cambio repercute –constructiva o fatalmente– en el destino de las naciones y los pueblos. Ese inevitable cambio, por lo demás, se vive con una intensidad gradual. A veces se manifiesta a través de claras rupturas, en otras ocasiones es paulatino y difícilmente perceptible. Debido a esa universalidad, diversidad, y en definitiva, complejidad del fenómeno en cuestión, es necesario adoptar algunas definiciones mínimas como las examinadas aquí. Ellas nos facilitan entender y delimitar de una manera adecuada la naturaleza, profundidad, dinámica, etcétera, de tales procesos.

Dicho de otra manera, a través de las categorías anunciadas –sostenemos hipotéticamente que– se pueden ilustrar

adecuadamente las relaciones de recíproco condicionamiento e influencia de aquellos elementos y constantes involucrados en el o en los procesos de cambio político y de la configuración de su dinámica inherente. Por lo demás, los presupuestos teórico-metodológicos fundamentales en los que fincamos nuestra propuesta son, en este sentido, los siguientes: a) todo proceso político se configura y dinamiza a partir de la existencia de un conjunto de actores sociales y políticos –individuales y colectivos, institucionales o no– vinculados entre sí a partir del interés contrapuesto de mantener o transformar el régimen político del cual forman parte. Estos actores persiguen sus objetivos de permanencia o transformación del régimen, sobredeterminados por las características particulares que articulan estructuralmente a la sociedad de la que forman parte (conflictos reales y latentes). Estos actores disponen también, en su accionar, de un conjunto de opciones posibles, amplias o limitadas dependiendo de las circunstancias particulares, las que en definitiva aumentan o disminuyen las probabilidades de éxito de su comportamiento político; b) todo régimen político es dinámico por sí mismo. Ello significa que –en cuanto tal– cualquier régimen se encuentra sujeto a procesos continuos de cambio y adaptación. Los resultados de esos dinamismos son inevitablemente inciertos, de modo que, por ejemplo, para el caso de un régimen autoritario,

el cambio en la dirección democrática es, durante un proceso de transición, solamente uno de los posibles desenlaces de su transformación.

Bibliografía

Almond, G. y B. Powell, *Política comparada. Una concepción evolutiva*, Buenos Aires, Paidós, 1972.

Cansino, C., "Pensar la transición", en *La Jornada Semanal*, México, septiembre de 1994.

_____, *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México*, México, Miguel Ángel Porrúa/CIDE, 1995.

_____ y J.A. LeClercq, "La desintegración checoslovaca: ¿El fracaso de una transición?", en *La Jornada Semanal*, México, junio de 1993.

Crespo, J.A., "La transición entrampada", en *Enfoque*, México, núm. 38, agosto de 1994.

Dahl, R., *Los dilemas del pluralismo democrático: autonomía versus control*, México, Alianza Editorial, 1991.

_____, *La poliarquía. Participación y oposición*, México, REI, 1993.

González Casanova, P., *Los militares y la política en América Latina*, México, Siglo XXI, 1988.

Huntington, S.H., *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1990.

_____, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Buenos Aires, Paidós, 1994.

Karl, T., "El petróleo y los pactos políticos: la transición a la democracia en Venezuela", en O'Donnell, G., P. Schmitter y L. Whitehead (eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 2, Buenos Aires, Paidós, 1988.

Linz, J., *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Universidad, 1987.

_____, *El factor tiempo en las transiciones democráticas*, México, Centro de Estudios sobre la Transición, 1994.

Maravall, J.M. y J. Santamaría, "El cambio político en España y las perspectivas de la democracia", en O'Donnell, G., P. Schmitter y L. Whitehead (eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 1, Buenos Aires, Paidós, 1988.

Martins, L., "La liberalización del gobierno autoritario en Brasil", en O'Donnell, G., P. Schmitter y L. Whitehead (eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 2, Buenos Aires, Paidós, 1988.

Morlino, L., *Cómo cambian los regímenes políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

_____, "Las instituciones democráticas en Europa mediterránea", en Huneus, C. (comp.), *Para vivir la democracia. Dilemas de su consolidación*, Santiago de Chile, Avante, 1987.

Nohlen, D., "¿Más democracia en América Latina? Democratización y consolidación de la democracia en una perspectiva comparada", en *Síntesis*, núm. 6, Madrid.

O'Donnell, G., *Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires, Paidós, 1972.

_____ y P. Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, vol. 4, Buenos Aires, Paidós, 1988.

_____ y L. Whitehead (eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, 4 vols., Buenos Aires, Paidós, 1988.

Panebianco, A., *Modelos de partido*, Madrid, Alianza, 1990.

Przeworski, A., "Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia", en O'Donnell, G., P. Schmitter y L. Whitehead (eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 3, Buenos Aires, Paidós, 1988.

Sartori, G., *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Universidad, 1980.

Schmitter, P., "Una introducción a las transiciones desde la dominación autoritaria en Europa meridional: Italia, Grecia, Portugal, España y Turquía", en O'Donnell, G., P. Schmitter y L. Whitehead (eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 1, Buenos Aires, Paidós, 1988.

Stepan, A., "Caminos hacia la redemocratización: consideraciones teóricas y análisis comparativos", en O'Donnell, G., P. Schmitter y L. Whitehead (eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 3, Buenos Aires, Paidós, 1988.

Sobre el autor

César Cansino es politólogo y filósofo por la Universidad Nacional Autónoma de México; doctor en Ciencia Política por la Universidad de Florencia, y en Filosofía por la Universidad Complutense. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores y de la Academia Mexicana de Ciencias.

Es autor de más de 60 libros, los cuales han sido publicados en varios países e idiomas. Ha obtenido 18 premios nacionales e internacionales por sus obras, entre las que se encuentran *El evangelio de la transición*, *La muerte de la ciencia política* (Premio Nacional de Ensayo de Argentina 2008), *El excepcionalismo mexicano* (Premio de Ensayo del Bicentenario de la Independencia y el Centenario de la Revolución, Senado de la República, 2010), *La revuelta silenciosa* (finalista en el concurso del mejor libro sobre América Latina 2011, LASA), *La nueva democracia en América* (Premio de Ensayo Rosset Banda,

2011), y *La caída del Muro, quince años después* (Premio de la Fundación Ebert de Alemania, 1997).

Fundó y dirigió durante 10 años la revista *Metapolítica*, y ha publicado más de mil artículos en las revistas especializadas más importantes del mundo. Ha obtenido el Premio Nacional de Investigación Científica (2013), el Jean Monet Research Award (otorgado en 1992 por la Comunidad Económica Europea), y el Premio Nacional de Periodismo (1995 y 2003), entre otros reconocimientos.

Ha sido profesor en universidades tanto de México como del extranjero, entre ellas la de Campinas, en Brasil; European University Institute, en Italia; Cambridge University, en Reino Unido; Stanford University, en Estados Unidos, y en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Costa Rica. Actualmente es catedrático-investigador en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

14

Democratización y liberalización

se terminó de imprimir en noviembre de 2020 en Litográfica Ingramex, S.A. de C.V., Centeno 195, col. Valle del Sur, Alcaldía Iztapalapa, C.P. 09819, Ciudad de México.

Se utilizaron las familias tipográficas Acumin Pro y Slate Pro; papel Bond ahuesado cultural de 90 gramos y forros en cartulina Bristol de 240 gramos.

La edición consta de 1,000 ejemplares y estuvo al cuidado de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral.



**Consulta las bases
de datos del INE**

CUADERNOS DE DIVULGACIÓN DE LA CULTURA DEMOCRÁTICA (TÍTULOS PUBLICADOS)

1. **Principios y valores de la democracia**, Luis Salazar y José Woldenberg, 1993
2. **La cultura política democrática**, Jacqueline Peschard, 1994
3. **La democracia como forma de gobierno**, José F. Fernández Santillán, 1995
4. **La participación ciudadana en la democracia**, Mauricio Merino, 1995
5. **Elecciones y democracia**, José Antonio Crespo, 1995
6. **Gobernabilidad y democracia**, Antonio Camou, 1995
7. **Sistemas electorales y de partidos**, Leonardo Valdés, 1995
8. **Partidos políticos y democracia**, Jaime F. Cárdenas Gracia, 1996
9. **Esferas de la democracia**, Jesús J. Silva-Herzog Márquez, 1996
10. **Tolerancia y democracia**, Isidro H. Cisneros, 1996
11. **Oposición y democracia**, Soledad Loaeza, 1996
12. **Estado de derecho y democracia**, Jesús Rodríguez Zepeda, 1996
13. **Diálogo y democracia**, Laura Baca Olamendi, 1996
14. **Democratización y liberalización**, César Cansino, 1997
15. **Consulta popular y democracia directa**, Jean-François Prud'homme, 1997
16. **Democracia y educación**, Gilberto Guevara Niebla, 1998
17. **Federalismo, gobiernos locales y democracia**, Tonatiuh Guillén López, 1999
18. **Libertad y democracia**, Víctor Alarcón Olguín, 1999
19. **Gobiernos y democracia**, Javier Hurtado, 1999
20. **Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial**, Ricardo Espinoza Toledo, 1999
21. **Rendición de cuentas y democracia. El caso de México**, Luis Carlos Ugalde, 2002
22. **Concepciones de la democracia y justicia electoral**, José Ramón Cossío D., 2002

23. **Género y democracia**, Estela Serret, 2004
24. **Comunicación y democracia**, Enrique E. Sánchez Ruiz, 2004
25. **Democracia y (cultura de la) legalidad**, Pedro Salazar Ugarte, 2006
26. **Multiculturalismo y democracia**, Lourdes Morales Canales, 2008
27. **Ciudadanía y democracia**, Alberto J. Olvera, 2008
28. **Democracia y formación ciudadana**, Teresa González Luna Corvera, 2010
29. **Sufragio extraterritorial y democracia**, Víctor Alejandro Espinoza Valle, 2011
30. **Políticas públicas y democracia**, David Arellano Gault y Felipe Blanco, 2013
31. **Derechos fundamentales y democracia**, Miguel Carbonell, 2013
32. **Formación ciudadana en México**, Silvia L. Conde, 2014
33. **Democracia y organismos internacionales**, Alejandra Nuño, 2016
34. **Democracia y medios en México: el papel del periodismo**, Manuel Alejandro Guerrero, 2016
35. **Democracia y burocracia**, Guillermo M. Cejudo, 2016
36. **Democracia, populismo y elitismo**, Luis Daniel Vázquez Valencia, 2016
37. **Los derechos humanos y la democracia en el sistema interamericano**, Natalia Saltalamacchia y María José Urzúa, 2016
38. **Mujeres y derechos políticos en México: una introducción conceptual**, Ricardo Ruiz Carbonell, 2017
39. **Democracia y gobiernos municipales en México: de la política a las políticas**, Oliver D. Meza, 2017
40. **Democracia y género. Historia del debate público en torno al sufragio femenino en México**, Gabriela Cano, 2018
41. **Democracia, privacidad y protección de datos personales**, María Solange Maqueo Ramírez y Alessandra Barzizza Vignau, 2019

14

 CUADERNOS DE
DIVULGACIÓN DE LA
CULTURA DEMOCRÁTICA



Consulta el catálogo
de publicaciones del INE