

TRANSICIONES Y CONSOLIDACIONES DEMOCRÁTICAS. CUADRO TEÓRICO. MODELOS Y CONCLUSIONES

José GAMAS TORRUCO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El modelo Rustow*. III. *El modelo Linz-Stepan*. IV. *Agentes y estrategias del cambio (modelo Munck-Skalnik Leff)*. V. *Consolidación (modelo Diamond)*. VI. *La economía política en las transiciones (modelo Haggard-Kaufman)*. VII. *Conclusiones tentativas sobre democracias internas (O'Donnell-Schmitter-Whitehead)*. VIII. *Consolidación democrática y desarrollo económico (Las conclusiones de Przewoski)*. IX. *El modelo de Huntington*. X. *Conclusiones*. XI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El propósito del presente trabajo es exponer sucintamente los principales modelos que se han elaborado para explicar el proceso de tránsito de regímenes políticos autoritarios a otros caracterizados como democráticos, así como el afianzamiento de éstos o su descomposición.

En 1970, el profesor Dankwart A. Rustow publicó en *Comparative Politics* el trabajo pionero *Transitions to Democracy; Toward a Dynamic Model*. Pocos años después se produjeron fenómenos bien conocidos en la vida política planetaria: el fin de las dictaduras del sur de Europa y su transformación en democracias a mediados de los setenta; el casi simultáneo aflojamiento del autoritarismo militar en varios países de América Latina y la elección de gobiernos civiles, en las dos décadas siguientes; la reacción democrática en Asia en los ochenta y, por último el derrumbe político-económico del comunismo, a fines de los ochenta y la instauración, en los noventa, de los modos del occidente industrializado en la Europa del Este y en la del Báltico.

Estos acontecimientos han sido calificados por Samuel P. Huntington como la tercera ola “democratizadora”; la primera iniciada por las revolu-

ciones estadounidense y francesa tiene como resultado la instauración de instituciones democráticas “mínimas” en Occidente y termina con la Primera Guerra Mundial; la segunda comienza con la Segunda Guerra Mundial y es alentada por el proceso de descolonización. Cada una de las dos primeras sufre una reacción en contrario.

A raíz de los acontecimientos mencionados los politólogos se ocuparon del fenómeno esforzándose en explicarlo en todos sus aspectos. ¿A qué se deben las transiciones?, ¿qué factores las permiten?, ¿cómo se realizan?, ¿en qué medida se logra la “democracia”?, ¿qué es lo que favorece o entorpece su durabilidad?, ¿qué papel desempeñan los actores políticos?

Expresamente, o de modo subyacente, los trabajos que a continuación se resumen suponen la conciencia generalizada en occidente (y heredada en diversos continentes) de que la democracia es algo valioso o por lo menos “mejor” que cualquiera otra forma de gobierno (poco inquietan en los mundos musulmanes ni chino). De ahí la necesidad de su búsqueda y perfeccionamiento.

Reconocen, además, que la democracia ha sido un proceso evolutivo, a partir de la creación de las primeras constituciones que crearon el Estado burgués de derecho cuyo control quedó reservado a las élites triunfadoras sobre las viejas monarquías. La burguesía en algunos casos predominante (Estados Unidos, Francia, Holanda), aliada en otros a la aristocracia (Gran Bretaña) o como socio minoritario (estados alemanes) irrumpe como la nueva fuerza creadora de instituciones. Ella misma habrá de reconocer en su momento el advenimiento y significado de las clases trabajadoras y declina algunos de sus privilegios.

La evolución de la democracia ha sido lenta. La aceptación del sufragio universal comienza hasta fines del siglo XIX y principios el XX; se dan pasos importantes después de la Primera Guerra Mundial 1914-1918; se afianza en muchos estados- nación pero se pierde en otros; frente a ella se elevan dos enemigos implacables: el fascismo y el comunismo; la Segunda Guerra Mundial 1939-1945 vence al primero y acelera el perfeccionamiento de las instituciones políticas en apertura inusitada extendiéndolas a los nuevos estados que surgen de la descolonización; algunos de estos últimos se consolidan pero otros sucumben al autoritarismo; por último, el mundo comunista se derrumba con estrépito y acepta en principio la democracia como la mejor fórmula de gobierno. El occidente soberbio maneja la idea del “fin de la historia”.

Así pues, la experiencia es tomada y analizada dando como resultado un amplio marco conceptual al cual dedicamos las siguientes páginas.

II. EL MODELO RUSTOW

El modelo de Rustow es el punto de partida del resto de los análisis. Se basó en transiciones ya añejas por lo que tiene el valor de fundarse en procesos concluidos en democracias ya consolidadas o frustradas que finalizaron en nuevos autoritarismos.

Propone un modelo “genético” que inquiriere las causas de la democratización. Distingue metodológicamente el origen de la democracia de su establecimiento y estabilidad. Según dicho método, se buscan las precondiciones para la democracia; cada una de ellas debe ser conformada individualmente, en secuencia y por los protagonistas adecuados.

1. *Variable dependiente*

Es la democracia. Su base no es lograr el máximo consenso sino alcanzar el término medio entre la imposición de la uniformidad (que conduce a la tiranía) y la implacable hostilidad entre los extremismos que se agudiza a medida que surgen nuevas divisiones y conflictos (conducentes a la guerra civil). La esencia de la democracia es el hábito de reconocer la diversidad, tolerarla y aceptar la conciliación como modo de resolución de los conflictos.

2. *Variables independientes*

Son cuatro las precondiciones que pueden ser consideradas variables independientes de la variable dependiente que es la democracia.

A. Condición de fondo previa: Unidad nacional

La mayoría de los ciudadanos no deben tener duda o reserva alguna respecto a la comunidad a que pertenecen; el ámbito espacial y personal debe quedar bien determinado; como lo señalara el eminente politólogo jurista

inglés Sir Ivor Jennings: “el pueblo no puede decidir antes que alguien decida quién es el pueblo”.

No es preciso que se haya alcanzado un nivel mínimo de desarrollo económico o de diferenciación social; estos fenómenos entran en el modelo sólo indirectamente, a través del conflicto entre fuerzas sociales, que se resuelve en consensos reconocidos en las bases acordadas de unificación nacional.

B. Fase preparatoria. Fuerzas sociales

Los protagonistas (actores políticos) deben representar fuerzas sociales auténticas y bien atrincheradas. Las demandas o soluciones de fondo deben de tener sentido profundo para ellos. Debe existir real conflicto.

Por lo general, los protagonistas son la elite en el poder y los grupos de oposición que desean compartirlo Varían de un sistema político a otro.

C. Decisión. Consenso político

Son indispensables la negociación y el compromiso. Puesto que se tienen que negociar puntos precisos y tomar serios riesgos hacia el futuro, es frecuente que un grupo muy reducido de líderes adquiera un rol desmesurado. Por lo general, están presentes en esta etapa las fuerzas sociales actantes en la fase preparatoria; pero los acompañan ahora los grupos disidentes desprendidos de esas mismas fuerzas así como individuos y grupos recién llegados a la arena política. El consenso resultante es deliberado y explícito.

D. Formación del hábito

Práctica de los procedimientos democráticos; los actores políticos y los electores se acostumbran a ellos. Se requiere la acción de individuos y grupos. Los cambios generacionales pueden favorecer esta formación al aceptar los nuevos actores como naturales las “reglas del juego”.

3. Conclusiones

Los factores que dieron origen a una democracia no son necesariamente los que la mantienen estable.

Hay una interacción causal circular entre las condiciones sociales, económicas, psicológicas y las políticas. La “retroalimentación” es permanente.

No todas las creencias y actitudes generan acciones; a veces son éstas las que dan origen a aquéllas. La génesis de la democracia no es necesariamente uniforme temporalmente ni socialmente; el tránsito varía de un sistema político a otro, según tiempos y circunstancias particulares.

III. EL MODELO LINZ-STEPAN

Juan Linz y Alfred Stepan en *Problems of Democratic Transitions and Consolidations* estudian las transiciones más significativas ocurridas en las últimas tres décadas por lo que el modelo del que derivan abarca un campo de estudio muy completo y actual.

Afinan dos conceptos de base que distinguen pulcramente: “liberalización” y “democratización” que conducen, ambos, al de “transición democrática completa”; los tres se identifican como variables dependientes.

Las variables independientes son la “estatalidad” que representa una elaboración más acabada que la “unidad nacional” apuntada por Rustow en el modelo anteriormente considerado y el tipo de régimen autoritario que experimenta la transición. Deriva así los tipos de transición que pueden darse.

1. *Variables dependientes*

A. *Liberalización*

Se entiende por liberalización el conjunto de cambios políticos y sociales que se dan en secuencia. Consisten básicamente en:

1. Aflojamiento de la censura en los medios.
2. Mayor espacio para las organizaciones sectoriales, principalmente obreras y campesinas independientes.
3. Liberación de presos políticos y regreso de exiliados.
4. *Habeas corpus* legalizado.
5. Mejoras en el ingreso general.
6. Tolerancia de la oposición.

B. *Democratización*

La democratización implica liberalización pero no se identifica ni se confunde con aquélla (se recuerda que la liberalización tiene su origen en las luchas por las primeras constituciones, en tanto que la democratización fue un proceso paulatino de reformas impuestas por la necesidad de cambios y la conciencia burguesa de la inevitabilidad de los mismos). Se requiere la voluntad abierta para poner en manos de la sociedad el derecho de decidir el gobierno. Hay liberalizaciones que no llegan a transiciones sin regresar al autoritarismo. Existen, por otra parte, transiciones incompletas o regresivas; estas últimas vuelven al régimen autoritario.

C. *Transición democrática completa*

Consiste en la aceptación de la democracia como la única fórmula posible del régimen político (*the only game in town*).

Implica:

Consenso logrado respecto a una forma de Estado, forma de gobierno y los procedimientos para alcanzar un gobierno electo; gobierno en el poder proveniente del voto popular; gobierno en el poder con autoridad real para generar políticas; gobierno en el poder (legislativo, ejecutivo, judicial) independiente y excluyente de cualquier institución ajena *de jure*. Ningún actor social, económico o político (grupo) gasta recursos (de cualquier tipo) encaminados a crear un régimen no democrático. Actitud social de convencimiento de que los procedimientos y las instituciones democráticas son el modo más apropiado de gobierno colectivo; por tanto, el apoyo a las alternativas “anti-sistema” es muy reducido y/o aislado. Las fuerzas sociales (gubernamentales y no gubernamentales) en todo el Estado aceptan, se someten y se habitúan a la resolución de conflictos conforme al orden vigente.

D. *Ámbitos de la democracia consolidada*

La democracia consolidada requiere en forma necesaria la existencia de cinco ámbitos o “áreas” que interactúen y se refuercen entre sí. Cada ámbito requiere el apoyo de los demás.

Estado de derecho. Existencia de una Constitución y de un orden jurídico jerarquizado que proporcione legalidad, legitimidad y previsibilidad de las conductas. Exige una cultura general de respeto a la ley.

Sociedad civil. Existencia y desarrollo de individuos y grupos con intereses y valores que generen y legitimen a la sociedad política y a la económica. Desarrollo de grupos y movimientos autoorganizados, con fines distintos al Estado y autónomos con respecto al mismo; pueden y deben ser variados: de género, religiosos, profesionales, regionales o zonales, intelectuales, obreros, empresariales, etcétera. Requiere del Estado de derecho que garantice las libertades fundamentales, de una sociedad política que los haga efectivos y de una sociedad económica que le proporcione sustento suficiente para fincar y mantener su autonomía.

Sociedad política. Individuos y grupos dedicados a la creación del cuadro normativo fundamental y del orden derivado así como de la gestión del Estado. Mantienen conciencia y activismo; ejercitan el legítimo derecho de lograr y ejercitar el poder. Requieren una apreciación positiva de la normatividad democrática y el cumplimiento de las normas constitucionales. Se sustenta en la legitimidad que le proporciona cotidianamente la sociedad civil.

Burocracia utilizable por los líderes democráticos. Profesional, apolítica, capaz de mandar, extraer recursos y apoyos sociales así como regular conductas conforme a la ley. Requiere legitimidad (legal racional) por parte de la sociedad civil y de la sociedad económica que es la que provee los recursos necesarios a su sostenimiento.

Sociedad económica. Individuos y grupos productores de bienes y servicios. Es la proveedora de medios de sustento a la autonomía de la sociedad civil y de recursos al Estado. Requiere la aceptación de normas, instituciones y regulaciones del mercado.

2. Variables independientes

A. Macrovariables

Estatalidad. Todo proceso democrático parte de la existencia y legitimidad de una de una estructura estatal. Por tanto requiere: existencia de un Estado. El Estado puede ser unitario, federal o con autonomías intermedias. La estructura debe ser aceptada por la mayoría. La

identificación del cuerpo social debe ser con el Estado; no necesariamente con la nación. Estado y nación son estructuras diferentes aunque superpuestas; el Estado-Nación es muy frecuente; pero hay estados multinacionales: Suiza, Bélgica, Estados Unidos de América.

Igualdad entre las naciones dentro del Estado. Si hay una nación dominante que se erige como “titular” y como tal se privilegia, el Estado multinacional no podrá ser democrático.

El proceso de interrelación entre democratización, Estado y nación se facilita si Estado y nación se pueden consolidar con facilidad cuando ninguna otra nación existe y existe reducida diferenciación cultural y étnica internas. El proceso se irá haciendo más difícil si no existe otra nación pero sí diversidad cultural. Si existe otra nación, el proceso se dificultará en la medida de la conciencia que haya cobrado y del activismo político que desarrolle. Los extremos del fenómeno son la aceptación de alguna forma de federalismo o la secesión.

Carácter del régimen anterior. Se distinguen cinco tipos de regímenes políticos: la democracia y, por contraste, otras formas que carecen en mayor o menor medida de los elementos de la misma: autoritarismo, totalitarismo, pos-totalitarismo y sultanismo (este último enunciado fue tomado de Max Weber). Las implicaciones para alcanzar la transición y consolidación dependen de tales regímenes anteriores. Las características distintivas de los mismos son:

- a. Democracia.
- b. Estado de derecho.
- c. Sociedad civil autónoma.
- d. Sociedad política legítima, legalmente organizada y sujeta a derecho.
- e. Reglas constitucionales para la asignación y ejercicio democrático del poder.
- f. Burocracia estatal calificable y útil funcionalmente al gobierno democrático.
- g. Autonomía suficiente para la economía y sus agentes que así aseguran pluralismo en la sociedad civil, económica y política.
- h. Autoritarismo. Respeto al Estado de derecho; existen libertades limitadas y controladas.
- i. Margen acotado de autonomía de la sociedad civil.
- j. Vida política organizada “desde arriba”.

Puede haber una previa constitución democrática o no. Pero tal constitución es nominal (en el sentido de Lowenstein); se cumple formalmente pero se asegura el control político por la elite; las elecciones son también nominales.

Se respeta la “zona autorizada” de libertades civiles y políticas. Burocracia no politizada y calificada profesionalmente. Economía mixta funcional.

Totalitarismo. No existe el Estado de derecho sino la voluntad del Estado-partido. Libertades civiles mínimas. No existe sociedad política sino el aparato de control del partido. Generalmente existe una Constitución “semántica” (en el sentido terminológico que le da Lowenstein); la realidad es muy distinta de lo escrito. El partido infiltra la burocracia. Estado y partido ejercen un control total de la economía.

Pos-totalitarismo. No existe el Estado de derecho en su integridad; aunque se desarrollan y respetan órdenes parciales. Zona de libertad civil muy restringida. Tolerancia muy limitada de derechos políticos. Generalmente existe una Constitución “semántica”. El partido infiltra la burocracia. Parcial control de la economía.

Sultanismo. Fusión de lo público y privado en una sola persona que acumula los tres poderes.

Sociedad civil restringida. No hay sociedad política sino una especie de “corte”.

No hay normas constitucionales aunque sí textos diversos. Burocracia penetrada por clientelismo, el nepotismo y la corrupción. Autonomía económica controlada en beneficio del autócrata; favoritismo claro y corrupción abierta.

B. *Microvariables*

Influyen también, aunque en forma menos determinante: la composición institucional y liderazgo del precedente régimen no democrático según haya sido: jerarquía militar (el ejército tomó el poder), militar pero no jerárquico (algunos oficiales, pero no el ejército en su conjunto lograron un exitoso golpe), elite civil (generalmente a través de un partido político hegemónico) o la persona y elite sultanesca.

3. *Iniciación de la transición: ¿quién la comienza y quién la controla?*

Influencias internacionales: percepción ciudadana sobre la eficiencia socioeconómica del régimen y efecto sobre su legitimidad. Medio ambiente constitucional. Influencia de las variables independientes.

A. *Macrovariables*

La estatalidad influye definitivamente como quedó señalado dado que es la base de una transición. Las características del régimen precedente tienen profundas implicaciones sobre los caminos posibles (vías) a la transición y las acciones que es necesario tomar para la consolidación de las democracias. Las cinco vías son las que la experiencia ha mostrado: reforma pactada-ruptura pactada, debilitamiento de la élite después de una derrota militar, gobierno interino después de un golpe no militar, exclusión voluntaria de la jerarquía militar y posibles transiciones específicas (de hecho los autores forman tres grupos en estas últimas que para los propósitos explicativos del presente trabajo abreviamos en una sola).

a. *Reforma pactada-ruptura pactada*

Autoritarismo. Si la sociedad civil está suficientemente desarrollada y existe una oposición política moderada a nivel nacional, el pacto de transición es posible.

Totalitarismo. No hay espacio para la oposición democrática o de moderados en el gobierno; el pacto no es posible; sobreviene el desorden.

Pos-totalitarismo. Si hay un ala moderada en el gobierno y una oposición que haya desarrollado una segunda cultura política, el pacto de transición es posible. De otro modo sobrevendría el desorden.

Sultanismo. No es posible por falta de Estado de derecho, libertades cívicas y dominio de la política por el sultán; sobreviene el desorden.

Derrota militar del gobierno:

Autoritarismo. La derrota debilita el poder de negociación del gobierno; se requiere acción decidida de las fuerzas políticas y sociales para lograr la convocatoria a elecciones.

Totalitarismo. El único camino a la democracia es la ocupación militar por una potencia democrática que dirija (imponga) la transición.

Pos-totalitarismo. Son posibles la asunción del gobierno por la oposición democrática y la convocatoria a elecciones.

Sultanismo. Dada la falta del Estado de derecho, libertades y la omnipresencia sultánica, la transición sólo puede lograrse mediante la ocupación militar que la manipule.

Gobierno interino después de un golpe no militar jerárquico.

Autoritarismo. Si la sociedad civil está suficientemente desarrollada y existe una oposición política moderada a nivel nacional, el pacto de transición es posible. La oposición debe mantenerse firme y evitar la tendencia del gobierno provisional a gobernar por “decreto” lo que abre la puerta a un nuevo autoritarismo.

Totalitarismo. Imposibilidad de un gobierno provisional; se da un simple cambio en los mandos.

Pos-totalitarismo. El gobierno provisional puede contener elites conectadas con el régimen anterior que pueden consolidar su poder a través de elecciones y mantener el control político.

Sultanismo. Hay probabilidad que el gobierno provisional proponga elecciones y tome medidas por decreto ante una débil sociedad civil. Posibilidades de mantenimiento en el poder de grupos asociados al sultán pero que hayan simpatizado con la revuelta.

Exclusión voluntaria del gobierno por parte de la jerarquía militar. Se da exclusivamente en los regímenes que tienen dominio militar. Por circunstancias internas y/o externas los militares renuncian al gobierno directo y convocan a elecciones. La duración de la transición y lo extenso de la zona alcanzable de protección y privilegios (dominio reservado) dependerá de la fuerza de la presión interna o externa y de la fuerza de la oposición democrática.

b. Posibles transiciones específicas

Autoritarismo. Se facilitará la transición cuando el régimen está dirigido por militares no jerárquicos o por civiles.

Totalitarismo. Si el liderazgo se divide se alienta la movilización popular, la liberalización y probablemente surja un gobierno interino.

Dado el grado de control es posible el uso de la fuerza o la evolución hacia el post-totalitarismo.

Pos-totalitarismo. Confrontado con una crisis y si no puede optar por la represión, se colapsa. Pero la caída puede originar un nuevo pos-totalitarismo.

Sultanismo. Si el “sultán” muere, familiares y allegados tomarán el poder. El sultanismo por lo general termina con el asesinato, o la revuelta popular; las arbitrariedades pueden animar previamente a las élites económicas a la oposición.

B. *Microvariables*

Composición institucional y liderazgo del precedente régimen no democrático:

Jerarquía militar. El Ejército como institución se identifica como parte permanente del Estado con intereses y funciones específicas y como tal mantiene su interés en la permanencia y funcionamiento de aquél. Hay siempre la posibilidad de que la jerarquía militar concluya que los costos de su permanencia en el gobierno sean más altos que su exclusión y por tanto decida devolver el poder a los civiles. En estos casos los militares están en posibilidad de negociar “dominios reservados” sobre todo cubriéndolos de violaciones a los derechos humanos.

Militar no jerárquico (revuelta y triunfo de grupo de oficiales y jefes). Se facilita la transición; el Ejército, como institución, la apoya para reestablecer las jerarquías; hay resentimiento contra los oficiales y jefes rebeldes; el Ejército rechaza los dominios reservados.

Liderazgo civil. En los regímenes autoritarios y pos-totalitarios la elite civil tiene margen de maniobra para establecer la democracia por sus cercanos contactos con la sociedad civil (mayor que en el caso de los militares).

En el caso de los regímenes totalitarios el partido no tiene base institucional suficiente para establecer dominios de reserva aunque conserve recursos y lealtades. Sin embargo, los miembros de la “nomenclatura”, ante la debilidad de la sociedad civil y política, toman posiciones claves en la nueva estructura político-económica e incluso pueden legitimarse a través de elecciones con matiz plebiscitario.

Sultanismo. El régimen sultánico termina, por lo general, con el asesinato del tirano o por una revuelta. Sobreviene una etapa de desorden cuyo desenlace es difícil de prever.

4. *¿Quién comienza y quién controla la transición?*

Cuando la transición se inicia por una rebelión civil, por el colapso súbito de un régimen no-democrático, por una revolución armada o por militares no jerárquicos, la resultante inmediata es un gobierno provisional. No se ha dicho gobierno cuando la transición se inicia por la jerarquía militar o por el gobierno civil dominante. El resultado de la transición depende de las fuerzas políticas involucradas. El gobierno provisional tiene tendencia a gobernar por decreto tomando medidas “revolucionarias” y aplazar las elecciones, tanto fundadoras (órgano constituyente) como de integración del gobierno.

5. *El régimen resultante crea dominios reservados*

A. Influencia internacional

Políticas. Generalmente derivan de la ocupación militar por un Estado democrático que dirige la transición. Sin embargo, la consolidación depende de factores internos.

Zeitgeist. El “espíritu de los tiempos” no es una entelequia sino una realidad histórica. La democracia se ha convertido en un valor generalizado en occidente que fluye en la opinión pública y en las instituciones sociales: familia, iglesias, economía, política, etcétera. Las instituciones internacionales, oficiales y no gubernamentales la postulan como organización elemental; los órganos financieros internacionales presionan por su adopción y condicionan su apoyo a que se lleven a cabo reformas.

Efecto difusión. Los medios masivos de comunicación han adoptado la democracia como medida de sus juicios y la extinción de sus éxitos en las sociedades industrializadas se propaga universalmente produciendo actitudes positivas en su favor. Los autoritarismos se debilitan.

B. Percepción ciudadana

Ante la avalancha democratizadora y los ejemplos que los medios propagan, la ciudadanía tiene ya parámetros de juicio claros sobre la bondad

de la democracia. Sin embargo, los juicios sobre la actividad política y económica locales pueden hacer que aún aceptándose el valor democrático, éste se considere como no conveniente para el país en cuestión en el momento actual. Dichos juicios dependen del resultado obtenido por el gobierno.

C. Medio ambiente constitucional

Se pueden presentar como resultado de las luchas preliminares los siguientes escenarios:

1. Retención de la constitución anterior no democrática, con dominios de reserva y de difícil reforma (Chile).
2. Retención de una constitución nominal o semántica hecha como disfraz al totalitarismo pero que contiene instituciones democráticas que ahora tienen que respetarse produciendo efectos paralizadores y desestabilizadores (ex Unión Soviética, Checoslovaquia, Yugoslavia).
3. Constitución auspiciada por el gobierno provisional que como “pacto” tiene un nutrido contenido no democrático.
4. Constitución democrática pero restringida en tanto el órgano constituyente no pudo dar acabado final a las instituciones o descartó alternativas mejores por impedírselo las fuerzas políticas internas (Brasil).
5. Restauración de la anterior constitución democrática, con las desventajas de que contiene instituciones que en alguna forma contribuyeron a la caída de la democracia y por otra parte contiene preceptos ya no aplicables en las circunstancias actuales.
6. Constitución democrática, libremente elaborada y aceptada por referéndum (España). Hasta no lograrse este último escenario la transición estará incompleta por deficiencia en la base normativa.

IV. AGENTES Y ESTRATEGIAS DEL CAMBIO (MODELO MUNCK-SKALNIK LEFF)

Gerardo L. Munck y Carol Skalnik Leff en *Modes of Transition and Democratization: South America and Eastern Europe in Comparative Perspective* construyen su modelo en función de los agentes de la transición y las estrategias que siguen estos.

Hay que partir de una distinción: “transición desde un régimen autoritario” y “transición a un régimen democrático”.

La transición de un régimen autoritario no necesariamente conduce a uno plenamente democrático. El modo de transición desde un régimen autoritario es fundamental para la configuración del régimen resultante que puede designarse como “transicional”.

El modo de transición se define en términos de la identidad de los actores de la transición y de las estrategias que emplean. Respecto a los actores hay que distinguir si la transición se lleva a cabo por las elites que controlan la estructura de poder establecida y defienden el mantenimiento del *status quo* o por las “contra-elites” que desafían el autoritarismo y promueven el cambio o por un acuerdo —en principio— por ambas.

Las estrategias varían desde la confrontación directa, el acomodo de fuerzas o una combinación entre ambas. De ello resultan los siguientes modos de transición.

1. *La elite en el poder como agente del cambio*

Estrategia de confrontación. Revolución “desde arriba”, no hay oposición organizada; la elite se adapta a las circunstancias generalmente externas, que exigen el cambio, (Bulgaria 1989).

Estrategia de acomodo. Reforma conservadora.

2. *La contraelite como agente del cambio*

Estrategia de confrontación. Revolución social.

Estrategia de acomodo. “Reforma desde abajo”; el ímpetu de la reforma proviene de grupos excluidos por la elite gubernamental; esta última acepta la reforma como inevitable. (Chile, referendum de 1988 ganado por la oposición).

3. *Acuerdos entre elite en el poder y contraelites*

Estrategia de confrontación. Reforma a través de ruptura; hay negativa al cambio pero circunstancias externas debilitan a la elite que capitula frente a la oposición (Checoeslovaquia 1989, Argentina 1982).

Estrategia combinada confrontación-acomodo. Reforma a través de la “exclusión”; ambos, elite y oposición buscan el cambio y la primera es suficientemente fuerte para imponerse en la negociación (Hungria 1989).

Estrategia de acomodo. Reforma a través de la transacción; el impulso viene de la oposición; las elites aceptan una apertura controlada y son suficientemente fuertes para imponer condiciones de negociación (Polonia 1989, Brasil 1982).

V. CONSOLIDACIÓN (MODELO DIAMOND)

Larry Diamond en *Developing Democracy; Toward Consolidation* desarrolla un modelo de consolidación democrática. Para lograr la “estabilidad” y “permanencia” de la democracia, los nuevos regímenes que realizan la transición deben ser fortalecidos y mejorados “desde adentro”.

Es un proceso de “legitimación” que implica un compromiso normativo y una conducta acorde; esto es, que los actores interioricen las regulaciones democráticas y conformen sus acciones a ellas.

Las condiciones tienen lugar en dos dimensiones: normas y conducta y en tres niveles: la elite política, las organizaciones políticas y sociales y el conglomerado social en general. Dadas estas condiciones, la democracia se consolida y permanece.

1. *Normas y acciones. Elites*

Los líderes de opinión, cultura, negocios y organizaciones sociales creen en la legitimidad de la democracia. Los principales líderes del gobierno y organizaciones políticas creen que la democracia es la mejor forma de gobierno y que las normas e instituciones del sistema constitucional merecen y requieren apoyo. Estos pensamientos se manifiestan públicamente.

2. *Organizaciones*

Todas las organizaciones políticas, sociales y grupos de interés apoyan la legitimidad de la democracia. Estos pensamientos se manifiestan públicamente.

3. *Sociedad*

Más del 70% de la sociedad opina que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno y que es lo adecuado para el país en particular. No más del 15% del público prefiere una forma autoritaria del gobierno.

4. *Conducta. Elites*

Los líderes de opinión, negocios, organizaciones sociales y de gobierno respetan el derecho mutuo de competir pacíficamente por el poder, descartan la violencia y obedecen la Constitución y las leyes. Evitan toda retórica que pueda inducir a la violencia, intolerancia o métodos ilegales de acceso a los órganos de poder o en el desarrollo de las actividades políticas. Las elites políticas deben desarrollar las tareas que más adelante se señalan.

5. *Sociedad*

Ningún movimiento, partido u organización antidemocrática tiene seguidores en número significativo y los ciudadanos no usan rutinariamente violencia, fraude o métodos inconstitucionales para alcanzar objetivos políticos.

6. *Tareas. Profundización*

Hacer las estructura formales más liberales, responsables ante la sociedad, representativas y accesibles a la ciudadanía; reforzamiento del Estado de Derecho y extensión de las libertades.

7. *Institucionalización*

Reforzamiento de las estructuras formales a fin de que adquieran mayor coherencia, autonomía y adaptabilidad.

Rutinización, recurrencia y predictibilidad de la conducta política.

Confiabilidad, eficiencia y confianza en la capacidad del sistema para resolver los conflictos cotidianos y mediar entre las diversas fuerzas.

8. *Buen desempeño del régimen*

El régimen debe producir resultados (*outputs*); suficientes y satisfactorios. Hay una relación recíproca entre legitimidad y buen desempeño. Históricamente mientras más exitoso es un régimen en proveer lo que la sociedad quiere, mayor es su legitimidad. Asimismo mientras más “reservas” de legitimidad guarda un régimen por su buen desempeño pasado, mayores probabilidades de éxito para resolver situaciones difíciles en el presente.

9. *Desempeño económico*

El crecimiento con estabilidad, el aumento del ingreso real, la disminución de los extremos de desigualdad interna y la disminución del índice de pobreza (en América Latina son de 40%) son factores que fortalecen la democracia). Las malas políticas económicas son causa de seria inestabilidad, pueden crear deformaciones en los sistemas y conducir a un regreso al autoritarismo o la adopción de nuevas formas diversas a la democracia como el “populismo”.

10. *Desempeño político*

No es sólo el progreso económico lo que valora una sociedad sino también la seguridad física, la paz interna y externa, el ejercicio de la libertad, la exclusión de la arbitrariedad, el respeto a los derechos humanos y políticos y la responsabilidad exigible a los gobiernos. En relación con estos valores se presenta la tensión “libertad-orden”; orden significa seguridad y predictibilidad del funcionamiento social.

La democracia exige equilibrio entre libertad y orden dentro del Estado de derecho. Un reto frecuente en las transiciones es el crimen rutinario y el organizado porque aprovechando la libertad desnaturalizan el monopolio del uso de la fuerza por el Estado, trastornan la economía concentrando riqueza para financiar violencia y corrupción, elevan los costos internos de la transición y crean conductas sociales responsivas (fuerzas paramilitares privadas). Otro serio reto es la corrupción, que puede o no estar relacionada con el crimen que alienta las conductas antisociales y erosiona la legitimidad de los regímenes.

11. *Institucionalización política*

La consolidación democrática tiene que dirigirse a reforzar diversos tipos de instituciones: el aparato administrativo del Estado (burocracia). Se requiere una burocracia profesional basada en el mérito, bien remunerada, con estándares competitivos de reclutamiento y espíritu de cuerpo. Esto no es incompatible con la reducción del tamaño del Estado puesto que puede lograrse eficientando el conjunto. Es particularmente importante, poner énfasis en el fortalecimiento del sistema de justicia y particularmente el de la policía: profesional, efectiva y eficiente, apegada a la ley y orientada democráticamente.

Las instituciones de representación democrática y orientación gubernativa: se requiere un grado alto de institucionalización de los partidos con verdadera raigambre social como organizaciones autónomas y eficaces, con vínculos estables con el electorado y con coherencia estructural y disciplinaria en su interior, con prácticas institucionales regulares sin que esto conduzca a la rigidez, descartando enclaves generacionales, regionales, étnicos o de clases sociales. Es preciso mantener apertura en la “clase política”.

Las instituciones parlamentarias favorecen la consolidación y la calidad de la democracia: tanto la polarización, la debilidad en las bases y en el electorado, así como la “partidocracia” deben ser evitadas

Las legislaturas son otro elemento crucial. Se requiere la profesionalización de los legisladores refuerzo de las comisiones o comités internos, responsabilidad exigible, organización y asesoría interna, transparencia en su actuación e información periódica a la ciudadanía.

Sistema electoral: Otra área de refuerzo es el sistema electoral: conciliación de valores conflictivos que cada país debe hacer cuidadosamente al diseñarlo:

Tensión eficiencia-gobernabilidad y representatividad. El sistema de mayoría relativa favorece el bipartidismo y la eficiencia-gobernabilidad; pero deja sin representación a las minorías; el sistema de representación proporcional respeta escrupulosamente a las minorías pero se traduce en multipartidismo y amenaza la eficiencia-gobernabilidad.

Tensión representatividad-acercamiento al elector. La representación proporcional en distritos plurinominales tiende al alejamiento de los electores y de la responsabilidad exigible; tal acercamiento y

responsabilidad exigible, por el contrario, se mantienen en el régimen de mayoría relativa pero se pierde representatividad de las minorías.

Tensión entre la coherencia y disciplina partidista y la decisión del votante. El sistema de mayoría relativa con sus distritos uninominales acerca más al candidato a la voluntad del elector con su voto y la influencia en el electorado que favorece la eventual reelección. El sistema de representación proporcional con varios candidatos en un solo distrito favorece a los partidos que hacen la selección y debilitan aquélla relación directa.

Tensión entre complejidad y simplicidad. Las variaciones de los sistemas de evaluación del voto en la mayoría selectiva, son menos entendibles para el electorado que en el sistema de mayoría relativa.

El sistema judicial requiere reestructuración, independencia y profesionalización. Se deben incluir las instituciones complementarias: ministerios públicos, defensorías, policía, investigadores, asistencia legal, asociaciones de abogados, escuelas de derecho. El cuerpo de leyes debe quedar claramente codificado, ampliamente accesible y con espíritu democrático. Se deben establecer organismos autónomos para controlar al desempeño público, la cuenta pública y el cumplimiento de los derechos de los individuos y de los ciudadanos.

Profundizar la democracia. Las acciones anteriores son medios de profundización de la democracia. Pero además se requiere: un poder descentralizado a niveles locales; reforzar el desarrollo de los grupos autónomos de la sociedad civil para contener abusos de poder y construir medios adicionales de representación de intereses; reducir la autonomía y lograr la plena responsabilidad exigible a los militares y fuerzas armadas en general.

VI. LA ECONOMÍA POLÍTICA EN LAS TRANSICIONES (MODELO HAGGARD-KAUFMAN)

Stephan Haggard y Robert R. Kaufman en *The Political Economy of Democratic Transitions* desarrollaron un modelo donde destacan la actividad económica, las crisis y las políticas económicas de los gobiernos como factores explicativos de las transiciones.

Crítica de los modelos anteriores y peso específico de las crisis económicas en las transiciones.

Las teorías anteriores concluyen:

Los actores en la transición son las elites políticas, tanto en el poder como en la oposición, no los grupos de interés, organizaciones de masas, movimientos o clases sociales.

Los actores están típicamente definidos en términos de su orientación hacia el cambio de régimen (duros-blandos, moderados-extremistas) más que por intereses arraigados en las estructuras y condiciones económicas o institucionales.

Los actores actúan estratégicamente: sus acciones están influenciadas por expectativas que conciernen la conducta de aliados y rivales.

La democratización es el resultado de negociaciones explícitas o implícitas; las nuevas instituciones resultan de transacciones entre diversas políticas.

El acento puesto en la negociación, a que se refieren los dos últimos puntos, contiene omisiones: no explican, sino ofrecen como dada, una especificación clara de las preferencias, capacidades y actitudes de los actores, tampoco una descripción ni explicación de la agenda sobre la cual se negoció: tampoco consideran las condiciones bajo las cuales los factores que influyen en los actores pueden cambiar según tiempos y circunstancias.

El poder relativo de los actores se mide como un elemento organizativo que permite describir como se desarrolla el proceso de transición pero no sobre la naturaleza, materia y causa del mismo, ni como estos factores influyen en el proceso y grado de estabilidad futura.

Ponen una atención muy relativa a los intereses y variables económicas. Las crisis económicas de los setenta y de los ochenta tuvieron dos características definitorias que no se han tomado en cuenta en las explicaciones anteriores.

Deterioro de los grandes agregados macroeconómicos: bajo crecimiento y alta inflación; la crisis afectó en forma distinta a cada uno de los sectores sociales; hubo ganadores y perdedores.

Altos costos políticos como consecuencia de los programas y medidas anticrisis que hubieron de tomarse.

Las crisis no son necesarias ni suficientes para eliminar el autoritarismo; sin embargo reducen el poder negociador de las elites e incrementan el poder de negociación de la oposición.

Se debilitaron las bases de acuerdos con el sector privado y su “pacto” de apoyo y cooperación; al perder confianza en el manejo de la crisis, los líderes del sector privado recalcularon los costos asociados con la democratización y se inclinaron a una alianza con la oposición moderada ante la ya de suyo debilitada elite autoritaria.

Los sectores de mediano y bajo ingreso son más vulnerables a los movimientos de protesta y a la represión; estos actos; elevan los costos de la represión y obligan a la elite autoritaria en el poder a hacer concesiones puesto que la inconformidad puede conducir a la ingobernabilidad. La oposición resulta reforzada y aprovecha el malestar económico para reiterar o aumentar sus planteamientos políticos.

El manejo de los efectos de la crisis conduce a divisiones en la elite autoritaria entre “duros” y “moderados”; asimismo en las fuerzas armadas y de seguridad, como consecuencia del desempeño represivo y de la necesidad de reducir privilegios ya adquiridos.

1. Consecuencias de las crisis: términos de la transición

Por términos de la transición se entiende el cuadro constitucional y las reglas informales en el nuevo sistema democrático. En los casos donde no hay crisis, las transiciones ocurren bajo constituciones escritas por el gobierno autoritario saliente.

En los casos de crisis hubo que hacer importantes concesiones. Los términos de la transición se dan en varios ámbitos: retos al autoritarismo, proceso de reforma constitucional, competencias de las nuevas autoridades y acceso a la diversidad política.

2. Transiciones en crisis económicas

El autoritarismo se debilita y las demandas políticas se traslapan con: defección de las elites de negocios, divisiones en el gobierno.

En la definición del nuevo marco institucional hay fuerte influencia de la oposición. Las nuevas autoridades adquieren margen de maniobra: se eliminan enlaces con las elites autoritarias, se reducen las prerrogativas militares, hay libertad al acceso político, se establecen límites mínimos a la participación, hay amplia esfera de libertad en las leyes electorales, sufragio, formación y acción partidista

3. *Transición sin crisis*

Las demandas de liberalización fueron fundamentalmente en el terreno político.

El proceso de reforma constitucional queda dominado por la elite autoritaria en retiro que impone condiciones.

Las nuevas autoridades quedan constreñidas: reconocimiento de importantes enlaces autoritarios y mantenimiento de privilegios, reconocimiento de sustanciales prerrogativas militares, se establecen límites a determinados grupos políticos, participación limitada y prohibición de participación para ciertos grupos (extrema izquierda).

VII. CONCLUSIONES TENTATIVAS SOBRE DEMOCRACIAS INTERNAS (O'DONELL-SCHMITTER-WHITEHEAD)

Guillermo O'Donnell, Phillip C. Schmitter y Lawrence Whitehead en un amplio estudio (cuatro volúmenes), analizan las transiciones en Europa del Sur y América Latina, que se han producido en épocas recientes. Sus conclusiones se registran en un último volumen *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, firmado por los dos primeros autores.

1. *Conceptualización*

A. *Transición*

Transición es el intervalo entre un régimen político y otro; está delimitada por el comienzo de un proceso de disolución de un régimen autoritario y por la instauración de alguna forma de democracia, la emergencia de una alternativa revolucionaria e incluso el regreso al autoritarismo. Durante la transición las “reglas del juego” político no están aún definidas.

B. *Liberalización*

La liberalización es un proceso mediante el cual se hacen efectivos ciertos derechos de protección a individuos y grupos protegiéndolos de actos

arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado o por terceros. En general, son los tradicionales derechos de las declaraciones liberales. Se reduce el “costo o riesgo” de la exigencia y ejercicio de los derechos humanos y políticos.

C. Democratización

La democratización es el reconocimiento del derecho de cada uno a ser tratado por cualquier otro como igual con respecto a las decisiones colectivas y la responsabilidad de quienes toman decisiones al rendir cuentas a todos los miembros de la sociedad.

D. Interacción entre liberalización y democratización

- La liberalización se da por grados, medidos según individuos y grupos
- La democratización se da también por grados medidos según se definan las reglas de libre elección y competencia, competitividad y responsabilidad.
- La liberalización puede existir sin la democratización aun cuando a medida aquélla avanza es más difícil resistir las demandas participativas.
- La democratización es siempre precedida de una liberalización.
- La liberalización depende en gran medida no sólo del anuncio de la intención de hacer cambios, sino de la recepción “creíble” de tales propósitos por la sociedad.
- Las estrategias políticas se definen sin acudir a la violencia o proclamarla.

2. Democracia social y democracia económica

Queda abierta la problemática de la obtención de beneficios equitativos de los bienes y servicios generales por la sociedad.

3. *Apertura y debilitamiento de los regímenes autoritarios*

A. *Problema de legitimidad*

Las ideas universales y las manifestaciones internas de los pueblos favorecen hoy día la democracia. La base del poder político se reconoce en la soberanía popular. Por tanto, el autoritarismo no tiene sostén de legitimidad; tan solo se justifica como un “necesario tránsito a la democracia”.

B. *“Duros y blandos”*

Los actores políticos en un régimen autoritario están divididos. Los “duros” (*hardliners*) aun contra el consenso universal piensan que la perpetuidad del régimen autoritario es posible y deseable; la democracia padece “cánceres y desordenes” que es preciso eliminar. Los blandos (*soft liners*) no se distinguen de los anteriores en las primeras fases del autoritarismo y apoyan las medidas represivas; sin embargo avisan en el futuro la necesidad de apertura y de cierta legitimidad electoral. El problema es determinar cuándo.

El tiempo más adecuado para los blandos pareciera ser cuando el régimen alcanza éxitos (políticos-económicos) lo que le da real legitimidad; esta posición es de lleno rechazada por los duros. Generalmente la apertura se da en las crisis, cuando el régimen autoritario está debilitado.

C. *Contexto*

Los más frecuentes contextos de debilitamiento son la derrota militar en un conflicto internacional (Grecia, Argentina) y por crisis internas.

Invariablemente estos fenómenos crean una división entre duros y blandos. La lucha interna es muy álgida, Los actores políticos pierden confianza en su propia capacidad. La oposición recibe un estímulo.

Por el contrario, si el régimen actúa con éxito, mantiene alta la confianza y el costo de mantenimiento del autoritarismo es bajo; en consecuencia, la transición es difícil de presentarse.

D. El legado pre-autoritario

El grado en que las instituciones representativas, grupos y organizaciones políticas y sociales, grupos de interés, agencias autónomas y gobiernos locales hayan sobrevivido al autoritarismo influirá determinadamente en la transición.

Hay autoritarismos destructivos y otros que han reformado (deformado) las instituciones anteriores.

E. El ciclo de la movilización

El inicio de la apertura produce de inmediato un incremento rápido en la politización general y la activación popular: la “resurrección de la sociedad civil”.

En un segundo periodo, los “conflictos” y “desordenes” surgidos alcanzan su cenit. Se presenta el peligro de un golpe de los duros y la vuelta al autoritarismo.

En un tercer periodo se presenta una desmovilización relativa; individuos y grupos se despolitizan por haberse agotado sus recursos o sufrir desilusión o desradicalización por la convicción de que sus metas no pueden alcanzarse. La capacidad de tolerancia de los diversos actores se incrementa y los conflictos comienzan a negociarse, los pactos a celebrarse y las nuevas reglas a definirse.

F. El papel de los militares

No es posible dejar sin sanción actos represivos porque esto significaría un grave precedente de impunidad especialmente para las fuerzas armadas y de seguridad.

Además, la sociedad democrática debe purgar sus temores y resentimientos rescatando valores éticos dentro de la ley y sin atacar a las instituciones.

El nuevo régimen debe desactivar la influencia política de los militares. Debe modificarse su actitud mesiánica y definirse un rol acreditado y honorable en cumplimiento de los valores nacionales.

Las condiciones de transición y el papel posterior de los militares y la exigencia de responsabilidades han variado de país a país con las transiciones y aún se encuentran en proceso.

G. Pactos. *Negociando y renegociando*

a. Significado

Un pacto es un acuerdo explícito (aunque no necesariamente formalizado ni difundido, explicado o justificado públicamente) que establece las reglas para el ejercicio del poder sobre la base de garantías mutuas para los “intereses vitales” de las partes involucradas. No tiene origen democrático; se trata de un compromiso entre “desigualdades” realizado por un número reducido de personas que tienden a reducir la responsabilidad de grupos oligárquicos ante la ciudadanía y limitar la competitividad política de terceros, así como de controlar la “nueva agenda”. Se pacta la preservación de las autocracias y de los intereses vitales, se proscriben el uso de la violencia, la prohibición de apoyos a terceros y principios para resolver las controversias.

Los pactos se dan cuando los grupos autoritarios en el poder tienen fuerza suficiente para preservar sus condiciones. Obviamente no se dan en las transiciones en que dicho grupo está tan debilitado y desacreditado que no pueden negociar condiciones con sus sucesores.

b. Tiempos

Los pactos pueden darse en diversos momentos: el “momento” militar: se establecen las condiciones bajo las cuales el gobierno militar toleraría cierta liberalización y comenzaría a excluirse y desprenderse de la responsabilidad directa del gobierno. Es irrelevante en los casos en que el civilismo sea ya un hecho llegada la transición (España-México)

Se pasa así de la dictadura a la “dictablanda”, con plena protección a los militares por los excesos cometidos, concesiones en derechos individuales elementales y actividades políticas limitadas.

El “momento político”. El pacto militar atrae otros actores y conduce a otros procesos; la movilización inicial atrae partidos o formaciones políticas; el pacto ahora consiste en la limitación de las formaciones políticas, la

división proporcional de beneficios y la preservación de la capacidad decisoria. Descartan el buscar la intervención militar o la movilización de las masas. Se establece un sistema electoral limitado y favorable a las formaciones pactantes.

Estas limitadas prácticas democráticas se identifican como “democraduras”. Aún encubiertas por leyes electorales “de avanzada”, tales regímenes presentan un importante “déficit democrático”.

Tal organización “elitista” resiente pronto presiones de apertura y participación de otras formaciones que no integran el “cartel”. Estas presiones se dirigen hacia la aceptación de la “democracia política” que se obtiene ya no a través de una serie de reformas constitucionales, sino del cumplimiento estricto de las regulaciones existentes que han sido puramente “nominales”.

El “momento económico”: hay evidencias de que una vez cumplidos los objetivos políticos deben ser completados por una especie de pacto socioeconómico que deje establecidos los cargos y beneficios demandados por los nuevos participantes. Este pacto es difícil de lograr.

Un aspecto fundamental de estos pactos es establecer la legítima representatividad de empresarios y trabajadores y los mecanismos de resolución de los conflictos de trabajo.

4. Resurrección de la sociedad civil y reestructuración de los espacios estatales

La represión y la manipulación ideológica de los regímenes autoritarios buscan “despolitizar” a los ciudadanos y reducirlos, con exclusividad, a los intereses privados, que alcanzan incluso a organizaciones sociales que son sustituidas por el ámbito político acotado por el régimen.

La rapidez de recuperación del espacio social depende en mucho del arraigo que las instituciones hayan tenido y su aptitud de sobrevivir en la mente social.

Usualmente las críticas y la oposición pública se manifiestan por actores del sector intelectual y artístico que se sienten protegidos en alguna medida por la red universal de vínculos culturales. Su posición crítica se acelera a medida que la liberalización se acrecienta. Estas manifestaciones tienen repercusiones en universidades, institutos de cultura y asociaciones profesionales.

Los grupos económicos privilegiados apoyan la liberalización en tanto consideran peligroso llegar al punto en que el autoritarismo provocaría reacciones populares que podrían resultar en daños a la propiedad y a la empresa.

Siguen las asociaciones o colegios profesionales dirigiendo sus juicios a las políticas gubernativas analizadas desde el punto de vista de sus propios especialistas. Con esto se afirma la presencia de la clase media: grupos dentro de las iglesias, organizaciones de defensa de los derechos humanos. (En muchas ocasiones las iglesias toman el partido de los regímenes autoritarios). Pero el gran reto al régimen transicional viene de la acción colectiva de la clase trabajadora, generalmente resentida por el apoyo que los regímenes autoritarios han dado a los empresarios. Las demandas acumuladas y las exigencias son difíciles de cumplir de inmediato.

Por último, en todas las transiciones surgen movimientos de base territorial (barrios, municipios, grupos étnicos). En algunos casos estos diversos grupos sociales pueden unirse y formar una “sublevación popular” para expandir las fronteras de la liberalización y democratización. Sin embargo, esta unión es efímera y se debilita después de una cresta de euforia. El efecto de la sublevación popular lleva la transición más allá de lo que el régimen hubiera querido pero también deja frustraciones porque no puede cumplir todas las demandas.

5. Elecciones

En las transiciones los partidos políticos están usualmente disueltos y sus primeros pasos son su reconstrucción, evitar divisiones y establecer un liderazgo. El reto es canalizar la actividad de la sociedad civil a los patrones ordenados de la competencia política.

Los partidos políticos tienen que generar “identidades nacionales” que superan las divisiones o estatificación interna; la necesidad de atraer votos conlleva el debilitamiento de los extremismos; la definición de las reglas conduce a compromisos con el régimen transicional y con otros partidos, lo que pospone el debate ideológico y las acciones.

Las elecciones primeras son las de asambleas constituyentes. Se tienen que determinar cuestiones fundamentales: régimen parlamentario o régimen presidencial, sistema mayoritario, de representación proporcional o

mixto; regulación de los partidos mismos; tratamiento de los partidos considerados “antidemocráticos”.

No hay una regla respecto a la correspondencia de resultados después de las elecciones “fundadoras” con las sucesivas.

VIII. CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA Y DESARROLLO ECONÓMICO. (LAS CONCLUSIONES DE PRZEWOSKI)

Adam Przeworski es el autor que ha profundizado con mayor persistencia y acuciosidad el factor económico —particularmente el nivel de desarrollo y sus diversos índices— como variable independiente en los cambios políticos. Sus trabajos al respecto *Democracy and the Market* y *Democracy and Development: Political Institutions and Well Being in the World* (1950-1990) conducen a las mediciones más confiables en esta material, de las que el autor extrae prudentes conclusiones.

La democracia se da más frecuentemente en países desarrollados y los regímenes autoritarios en los países en desarrollo.

Los países ricos tienden a ser democráticos porque la democracia se consolida mejor en sociedades con afluencia económica.

No es posible determinar el porqué del paso del autoritarismo a la democracia; hay múltiples factores en juego y no sólo los económicos. Sin embargo, respecto a la supervivencia de la democracia el ingreso *per capita* es la mejor predicción.

La democracia tiene una certidumbre de sobrevivir en países cuyo ingreso *per capita* supera los \$ 4.000 dólares anuales. En los países con menos de \$ 3.000 se da indefectiblemente el autoritarismo.

No hay certidumbre de si el desarrollo económico se genera mejor en la democracia o en los autoritarismos; aparentemente hay una tenue diferencia (mayor desarrollo) a favor del autoritarismo, pero este desaparece si se introducen otros factores externos al tipo de régimen.

La inestabilidad política es más frecuente en las democracias, pero sus efectos en el comportamiento económico es menor que los que derivan de la inestabilidad económica de los regímenes autoritarios; el precio de la inestabilidad política en éstos es muy alto.

Las democracias tienen tasas de natalidad y de mortalidad más bajas que los regímenes autoritarios. Las tasas de natalidad son más altas en estos últimos porque la fertilidad es mayor, no por diferencia en la estructura de las

edades (probablemente la incertidumbre en la vida y la pobreza conducen a tener mas hijos)

En los países con ingreso menor a \$ 1000 dólares, el promedio de vida es de 46.5 años; en países con ingreso superior a 6,000 dólares es de 72.9 años.

Por último, la incidencia de la guerra es mucho mayor en los regímenes autoritarios. Las democracias no se hacen entre sí la guerra. El daño de ésta es pérdida de capital, recursos naturales y humanos pero también impedimento al crecimiento económico.

IX. EL MODELO HUNTINGTON

El análisis de Samuel P. Huntington está contenido en la obra citada en los primeros párrafos del presente trabajo. Contiene la visión más general del fenómeno de la “democratización” que considera la variable dependiente fundamental.

1. *Causas*

A. *Pérdida de legitimidad*

La pérdida de legitimidad del previo régimen autoritario se presenta en todos los casos de democratización y es significativa en la medida que en el mundo de hoy los valores democráticos son universalmente aceptados; el origen de dicha pérdida es variado pero se reduce a derrota militar, crisis económica grave y/o prolongada y a los problemas político financieros derivados de los “choques” petroleros y su secuela financiera.

B. *Crecimiento global*

Durante la época de los sesentas el crecimiento económico mundial fue considerable, permanente y estable. Los niveles de vida subieron y con ello el incremento de la educación y el fortalecimiento de clases medias más demandantes.

C. Posición de la Iglesia católica

Los cambios en la doctrina y acciones de la Iglesia Católica a raíz del Concilio Vaticano en 1964-1965 se produjo un cambio de actitud en las iglesias nacionales, muchas veces simpatizantes del autoritarismo; ahora lo rechazan, defienden las reformas sociales y manifiestan simpatía por ellas en diversos niveles de apoyo.

D. Cambios internacionales

Se generalizaron nuevas actitudes en la hoy Unión Europea, los Estados Unidos de América y los organismos financieros internacionales respecto a promoción de la democracia y del respeto a los derechos humanos; surgieron movimientos de organizaciones privadas y de los medios masivos de comunicación y difusión en progresiva condena al autoritarismo.

E. Tipo de regímenes

El modelo reconoce fundamentalmente tres:

- a) De partido único, después de una revolución exitosa (México) o doctrinario-comunistas (ex Unión Soviética, Europa del Báltico y del Este). El partido monopoliza el poder a través de su organización e impone su ideología; en regímenes no comunistas estos caracteres están menos acentuados.
- b) Militares, instaurados después de un “golpe” generalmente a través de juntas y apoyados por una burocracia civil (modelo típico de América Latina pero también Grecia y Corea del Sur).
- c) Dictaduras personalizadas con caracteres carismáticos en el liderazgo

Los tres tipos impiden o limitan, en mayor o menor grado la competencia y la participación.

Los tipos anteriores influyen determinadamente en el proceso de democratización.

F. *Procesos*

a. Transformación

Las elites en el poder toman la iniciativa de los cambios. Corresponde a lo que Linz-Stepan consideran como reforma. Es común encontrar este proceso cuando los regímenes anteriores han sido de partido único o militares (México, Brasil, Uruguay, ex Unión Soviética y democracias populares).

b. Reemplazo

Se da cuando la oposición toma el liderazgo y derroca al gobierno autoritario. Corresponde a la “ruptura” de Linz-Stepan. Es común en los regímenes que previamente han sido dictaduras personalizadas y generalmente se da con violencia (Cuba, Nicaragua, Dominicana, Haití).

c. Trasplante

Se da cuando la democratización es resultado de negociaciones y acuerdos entre oposición y gobierno autoritario. Es también común encontrar este proceso cuando los regímenes anteriores han sido de partido único o militares.

G. *Participantes*

En el gobierno los actores son los conservadores o duros, los liberalizadores y los democratizadores. En la oposición los radicales y los moderados.

H. *Características*

Las democratizaciones se hacen a través de negociaciones, compromisos y pactos. Desembocan en campañas electorales que excluyen la violencia.

Consolidación. La permanencia de la democracia se enfrenta a varios problemas:

De transición. Son aquellos que derivan del fenómeno mismo del cambio de autoritarismo a democracia. Incluyen elaboración de la Constitución, consolidación del sistema electoral, exclusión de funcionarios autoritarios y habilitación de demócratas, revisión de las leyes a fin de excluir

autoritarismos, reorganización de las fuerzas armadas y de seguridad, organización de partidos políticos.

Contextuales. Son los derivados de las particularidades sociales, económicas y culturales de cada sociedad: naciones, etnias, diferencias económicas y sociales, inflación, deuda externa, bajo crecimiento.

Sistemáticos. Son los derivados del funcionamiento del nuevo régimen democrático, desacuerdos, inexperiencias, lentitud en las decisiones, susceptibilidad a la demagogia y al populismo, dominio de intereses económicos.

X. CONCLUSIONES

Los modelos no explican cabalmente los factores que dan origen a la democracia.

Rustow parece indicar que es la existencia de fuerzas políticas reales, bien atrincheradas, en conflicto y capaces de lograr un consenso.

Linz-Stepan dan su lugar a factores internacionales pero son parcos en los internos.

Los modelos analizados en general presentan el conflicto y la necesidad de negociar por parte de las elites autoritarias sin mayor profundidad en el análisis de la generación de las causas que los producen.

Huntington, por el contrario, señala con claridad los factores, tanto internos como externos que propone como explicación del contenido y tiempo de las democratizaciones.

Es importante destacar la “pérdida de legitimidad” a que se refiere este último autor. Todos los modelos reconocen explícita o implícitamente la distinción entre: liberalización: como proceso de “aflojamiento” del régimen autoritario, que lleva a la ampliación del ámbito de tolerancia de la disidencia política e incluso a una secuela de reformas constitucionales en ese sentido; democratización: como aceptación por parte de las elites y de la sociedad de un sistema de normas y conductas conducentes a la participación igualitaria de todas las fuerzas políticas en una lucha institucional e imparcial por el gobierno, a través del voto universal; consolidación: como el logro de un consenso general y de la adecuación permanente de las conductas sociales al marco establecido. La transición describe, en todos los modelos el proceso del paso del autoritarismo a otro régimen que deseablemente es

el democrático. La democracia en sí misma está considerada como un valor universal y por ende digno de alcanzarse.

Algunos como Rustow y Linz Stepan señalan la “unidad nacional” o el reconocimiento de la “legitimidad de un Estado” como esencial en la transición y su secuela democrática. No puede haber democracia si no se acepta la igualdad dentro de la “unidad política”; si hay una nación privilegiada dentro de un estado, o una nación disminuida, no hay democracia.

En forma expresa o tácita todos los autores aceptan que las transiciones se dan entre las élites políticas, la dominante y la opositora aún cuando estas últimas han sido en muchos casos apoyadas por movimientos populares. Todos los autores identifican “duros” y “blandos” en el gobierno y “revolucionarios” y “moderados” en la oposición.

Incidentalmente y sin mayor explicación se menciona la rebelión civil.

Dos elementos influyen en forma determinante en la transición: caracteres del régimen anterior que influirá en las del nuevo (Linz-Stepan); agentes y estrategias seguidas (Munk-Skalnik-Leff). Estos factores determinan si la transición es posible o no. En su caso, si es completa o quedan ámbitos de reserva.

Los ámbitos de reserva son cuotas de poder que la elite autoritaria conserva para precaverse de la democratización poniéndose a salvo de persecuciones penales y/o reservándose decisión, mando e influencia. Tanto Linz-Stepan como Huntington destacan la influencia que en el proceso de transición tiene el tipo de régimen autoritario anterior.

Munk-Skalnik Leff demuestran la importancia colateral de las estrategias que aquellos sigan en el cambio.

Los pactos quedan señalados como resultado de la transacción entre viejas y nuevas fuerzas. No son necesariamente democráticos y generalmente implican la exclusión de los extremos políticos. La consolidación está reconocida expresamente o tácitamente en todos los modelos. Se da cuando la sociedad en su conjunto practica permanentemente las reglas democráticas.

Diamond construye su modelo con base en la consolidación.

No queda bien determinado el papel de la economía en la mayor parte de los modelos aunque se reconoce que la democracia se ha dado en estados con alto producto interno. Se la señala como importante en las consolidaciones. Haggard-Kaufman lo destaca analizando el papel de las crisis económicas.

Claramente Przewosky liga la transición al ingreso *per per*. Se nota en general un excesivo casuismo y el uso privilegiado de una o dos variables por cada autor.

Las generalizaciones son difíciles y cada transición tiene peculiaridades que, tomadas en conjunto, obligan a multiplicar las conclusiones de cada modelo. No se ha podido evitar el casuismo, enfermedad endémica de la Ciencia Política, lo que no riñe con el rigor metodológico aplicado no demerita el enorme esfuerzo realizado para elaborar una teoría.

X. BIBLIOGRAFÍA

- ANDERSON, Lisa (ed.), *Transitions to Democracy*, Nueva York, Columbia University Press, 1999.
- DIAMOND, Larry, *Developing Democracy, Toward Consolidation*; Baltimore-Londres, The John Hopkins University Press, 1999.
- HAGGARD, Stephan y KAUFMAN, Robert R., *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1995.
- HUNTINGTON, Samuel P., *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma, 1991.
- LINZ, Juan J. y STEPAN, Alfred, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore-Londres, The John Hopkins University Press, 1996.
- MUNCK, Gerardo L. y SKALNIK LEFF, Carol, “Modes of Transition and Democratization: South America and Eastern Europe in Comparative Perspective”, en Anderson, Lisa (editor), *Transitions to Democracy*, Nueva York, Columbia University Press, 1999.
- O’ DONNELL, Guillermo y SCHMITTER, Philippe, *Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore-Londres, The John Hopkins University Press, 1986.
- PRZEWORSKI, Adam *et al.*, *Democracy and Development, Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Cambridge University Press, 2000.
- ROSTOW, Dankwart A., “Transitions to Democracy. Towards a Dynamic Model”, *Comparative Politics* 2, abril de 1970, pp. 337-63.