

2. Liberalización política	45
2.1. Aproximación conceptual	45
2.2. Dinámica del proceso	48

2. Liberalización política

2.1. 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 reconsolidación 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 liberaliza-

ción 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.

2.2. 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 socioeco-

nómicas (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.)

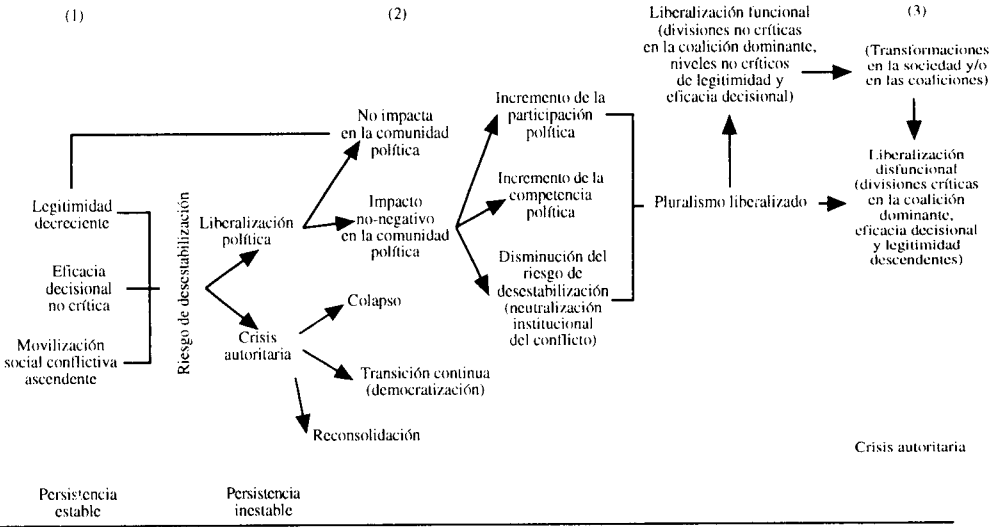
Las estrategias adaptativas, como las liberalizaciones políticas desde regímenes autoritarios, son prácticas más comunes de lo que normalmente se piensa. En efecto, transiciones democráticas como la española o la brasileña, o las transiciones poscomunistas en la mayoría de los países del este de Europa, 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 institucio-

nalmente 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.

Sin embargo, basta analizar las transiciones de los países referidos para percibirse 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 obli-

ESQUEMA I. LIBERALIZACIÓN POLÍTICA DESDE UN RÉGIMEN AUTORITARIO

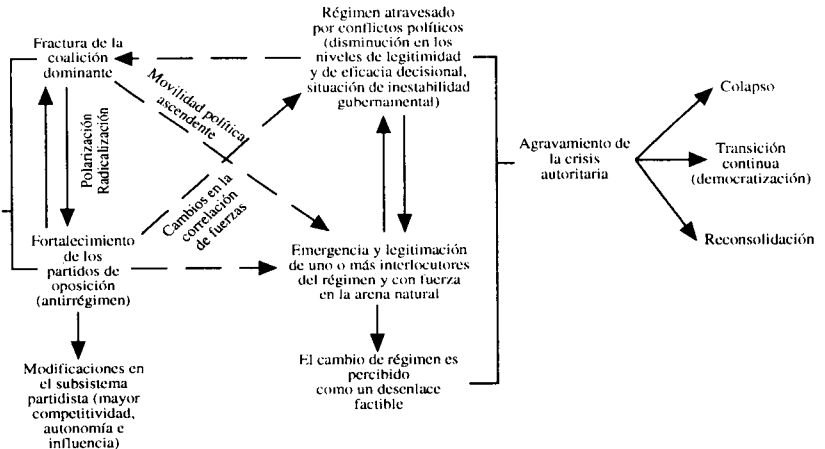


Crisis autoritaria

(4)

(5)

(6)



gada 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*.