

I. EL CAMINO EMPEDRADO

La capacidad del Estado para imponer las normas reguladoras del intercambio lo convirtió en el espacio privilegiado del conflicto social. Desde las grandes revoluciones sociales hasta los recursos dedicados por los grupos de interés para intentar influir o controlar las políticas del Estado, la lucha política adquirió una complejidad nunca antes vista y pasó de la intriga palaciega a las fábricas y a las calles, a los salones burgueses y a las bolsas de valores. La multiplicación de los grupos de interés en litigio por el control del aparato estatal (y la diversidad de estrategias desarrolladas por éstos) provocó que los conflictos se multiplicaran y derivaran muchas veces en violencia, dictaduras excluyentes y guerras de una crudeza antes desconocida.

La solución democrática, que implica un control pluralista del Estado, se ha ido abriendo paso paulatinamente como un desarrollo institucional relativamente eficaz para procesar la lucha política entre grupos con intereses contrapuestos, después de un escabroso y sangriento camino. Por ello, para comprender a la democracia en toda la complejidad de sus equilibrios institucionales, me parece necesario tratar de esclarecer el proceso de construcción institucional de los entramados pluralistas, pues se ha generalizado la opinión de que a la democracia se llega como resultado de un pacto entre los actores políticos, lo que acaba presentándola como un acuerdo de buena voluntad.

El punto de partida para toda explicación de este desarrollo es que la democracia es, básicamente, una cuestión de poder. La democratización significa un aumento en la igualdad política, esto es, que un conjunto cada vez más amplio de actores tiene acceso a la lucha por el control parcial del Estado. Por eso son las relaciones de poder las que de manera más relevante determinan cómo una democracia puede surgir, estabilizarse y mantenerse a sí misma, incluso en condiciones adversas.

Muchos son los autores que se han dedicado a explicar cómo nace un arreglo político pluralista en sociedades con regímenes autoritarios y excluyentes. Los trabajos más conocidos sobre los procesos de transición a la democracia desde situaciones autoritarias o totalitarias —entre los que sin duda destacan los enmarcados en los cuatro volúmenes dirigidos por Schmitter, O'Donnell y Whitehead—⁴ se han centrado, sobre todo, en el análisis del momento coyuntural de la crisis del régimen anterior y la consecución de los acuerdos y pactos entre élites que dan origen al nuevo régimen, de carácter democrático o no. En general, el concepto más generalmente aceptado de transición política hace referencia al intervalo que se extiende entre un régimen y otro, lo que significa que las transiciones están delimitadas, de un lado, por el inicio de la disolución de un régimen autoritario y, del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario o a la aparición de una alternativa revolucio-

⁴ Véase Guillermo O'Donnell, Phillip Schmitter y Alfred Whitehead, "Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas", en *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Paidós, Buenos Aires, 1988.

naria. Las transiciones, en este sentido, se caracterizan por la ausencia de reglas del juego político claramente determinadas, lo que supone una ardua contienda entre los actores por definir las.⁵

A pesar de la amplia difusión que ha tenido durante los últimos años, este enfoque resulta muy limitado para explicar las condiciones históricas que hacen que el resultado de la crisis del autoritarismo sea un régimen de carácter democrático. Cualquier revisión superficial de la historia occidental de los últimos dos siglos nos muestra una lucha encarnizada entre grupos con intereses tan fuertes y contrapuestos que hacen caer por ingenua la idea de la democratización como resultado de las buenas intenciones de los empresarios políticos. Las democracias, por el contrario, son soluciones al conflicto social que requieren de un complejo desarrollo institucional para consolidarse, ya que lo que está en juego es, precisamente, la manera en que se genera y se distribuye la riqueza social. Me parece más útil el análisis desde aquello que últimamente se ha dado en llamar transición democrática como un

⁵ *Ibid.*, pp. 19-30.

proceso histórico, que implica un intrincado desarrollo de los entramados políticos para ajustar sus rutinas hasta alcanzar lo que conocemos como comportamiento democrático. Ello, porque la democracia no es un pacto social al que se llega por consenso sino un desarrollo institucional relativamente eficaz para gestionar políticamente los conflictos derivados de la diversidad social; está constituida por cuerpos de reglas del juego consideradas equitativas por la mayoría de los entes políticos y que, por tanto, son acatadas de manera autónoma por periodos prolongados. Los arreglos democráticos obedecen a la gran heterogeneidad de las sociedades modernas con sus consecuentes conflictos que, de no resolverse a través del entramado institucional, se solucionarían por medio de la violencia.

Las democracias han resultado, hasta ahora, los regímenes más eficaces para procesar la complejidad de intereses que generan los mercados impersonales. Pero su construcción no ha sido, ni mucho menos, un paseo florido. Sirva de ejemplo la tan llevada y traída transición española: cuando se habla de lo pacífica que resultó la instauración del régimen pluralista, muchas

veces se olvida que detrás del civilismo que imperó en los años posteriores a la muerte del dictador Franco está la terrible experiencia de una guerra civil y la feroz represión que la siguió. Para que los distintos grupos de interés españoles llegaran a la conclusión de que sólo podrían aspirar a un control parcial del aparato estatal, antes debieron experimentar los altos costos que implicaron los diversos intentos de controlarlo totalmente.

Para superar las visiones coyunturales se hace necesaria la construcción de una teoría genética de la transición a la democracia que adopte una perspectiva político-económica enfocada en los actores —tanto individuales como colectivos—, cuyo poder se basa en el control de recursos económicos u organizativos, o en el control de las fuerzas de coerción, y que se enfrentan unos a otros por recursos escasos con objetivos contrapuestos. Dankwart A. Rustow avanzó por este camino en un trabajo ya clásico que considera los procesos de transición a la democracia como desarrollos de largo plazo en cuyo análisis deben ser tomados en cuenta flujos de causalidad dobles, donde las condiciones económicas y sociales interactúan con la

política de forma circular y no existe determinación unívoca.⁶ No obstante, la mayoría de los trabajos posteriores se han preocupado más por analizar las estrategias políticas de actores concretos en situaciones de crisis del autoritarismo, que por desarrollar una explicación teórica del proceso de democratización; su valor, así, es fundamentalmente descriptivo.

El estudio de Rustow plantea pistas muy interesantes para comprender por qué las sociedades han acabado por desarrollar entramados institucionales democráticos: a pesar de que el análisis político debe

⁶ Véase Dankwart A. Rustow, "Transition to Democracy; Toward a Dynamic Model", en *Comparative Politics*, s. n., 1970, pp. 337-363. El periodo que Rustow considera relevante estudiar empíricamente es el que va desde justo antes del inicio de la transición hasta justo después de que ésta ha concluido, y pone como condición *sine qua non* para que se dé un proceso democratizador que la unidad nacional esté concluida. Desde su perspectiva, una generación es probablemente el tiempo mínimo para una transición. Es importante señalar que en este enfoque deben tomarse en cuenta intentos fallidos de democratización como parte del proceso mismo.

Esta visión contrasta con las de estudios más recientes, que centran sus enfoques en el periodo que va de la crisis del régimen autoritario a la celebración de elecciones democráticas, en algunos casos, o a la aprobación de una nueva Constitución, en otros. Ambas perspectivas no son necesariamente contradictorias y la segunda puede ser considerada dentro de la primera, a la vez que permite analizar con mayor eficacia los aspectos coyunturales de las transiciones, precisamente aquéllos donde la elección, que Rustow considera central, adquiere especial relevancia.

centrarse en los elementos políticos, no pueden dejarse de lado los factores económicos, sociales, psicológicos y de cultura política que componen el fenómeno democrático. El argumento metodológico de Rustow hace énfasis en la diferencia entre los elementos que le dan estabilidad a una democracia y los que le dan origen, y sostiene que una teoría que explique la transición debe centrarse en estos últimos. También insiste en que no hay uniformidad geográfica, temporal ni social en la génesis democrática, por lo que existen distintos caminos hacia la democratización.⁷

Desde esta perspectiva, la elección es uno de los principios centrales del proceso político, por lo que

⁷ De acuerdo con este modelo, el proceso dinámico de democratización comienza a través de una prolongada e inconclusa lucha política: los protagonistas deben representar fuerzas enfrentadas y sus planteamientos tener significados profundos para ellos mismos. "Una lucha así suele comenzar como el resultado de la emergencia de una nueva élite, que obliga al grupo social dominante anterior, ya deprimido, a una acción concertada." El conflicto político sin solución, entre fuerzas que se neutralizan mutuamente, sería en consecuencia un momento clave de la "fase preparatoria", aunque ese conflicto "puede evolucionar sin que los protagonistas ni sus planteamientos encuentren ningún tipo de solución democrática. Puede ocurrir, por ejemplo, que uno de los grupos descubra un camino para destruir a sus oponentes; en estas u otras circunstancias, una aparente evolución hacia la democracia puede detenerse y en ningún momento con tanta facilidad como en la fase preparatoria".

buena parte del camino a la transición depende de la actitud de los actores en cada momento.⁸ Un análisis de este tipo enfrenta la dificultad de definir las restricciones a la elección que imponen las condiciones objetivas, lo que puede conducir a equivocaciones respecto de las posibilidades inherentes a una determinada situación histórica —soslayando algunas que de hecho son posibles o esperando engañosamente lo imposible. Esto no quiere decir que las condiciones objetivas determinen todo el proceso sino que ponen límites a los espacios de decisión, lo que significa que las transiciones dependen de las características de los

⁸ La fase preparatoria concluye, por ejemplo, con la decisión deliberada, al menos por una parte de los líderes políticos, de aceptar la existencia de la diversidad política dentro de la unidad nacional; comienza así la fase decisiva, aunque ésta no sea protagonizada, necesariamente, por los mismos líderes que encabezaron el conflicto inicial. Sin embargo, también la voluntad de resolver un conflicto político por métodos democráticos puede ser frágil ya que, en primer lugar, “la decisión puede ser incidental en relación con otros planteamientos sustantivos; en segundo término, en la medida en que se trata de un compromiso genuino puede aparecer como una segunda opción para los partidos, que no represente ningún acuerdo en lo fundamental. En tercer sitio, incluso en los procedimientos suele haber continuas diferencias de método. Y cuarto, el acuerdo preparado por los líderes (después del conflicto) está lejos de ser universal: debe transmitirse a los políticos profesionales y a los ciudadanos en general, lo que constituye dos aspectos de la fase final, de habituación al modelo”. Véase Dankwart A. Rustow, “Transition to Democracy...”, *op.cit.*, p. 357.

actores que las protagonizan y de las decisiones que éstos toman en las condiciones sociales, políticas y económicas dadas.

La debilidad de esta visión radica en que no llega a definir el carácter de las limitaciones que el entorno pone a la decisión de los actores. Si bien los actores —las élites, los empresarios políticos— son los sujetos del cambio, queda hasta aquí un tanto difuso el objeto de dicho cambio, la materialidad de esas condiciones sociales, políticas y económicas a las que me he referido antes: las instituciones.

Por ello, me parece que el modelo propuesto por Rustow requiere de dos elaboraciones que lo complementen: por un lado es necesario aclarar cuáles son las características de los sujetos del cambio político, mientras que por otro es preciso contar con una teoría de las instituciones y del cambio institucional, de manera que resulte comprensible la relación entre la elección de los actores y las limitaciones que el entorno impone. Así, la perspectiva que he adoptado incluye el reconocimiento del papel de las ideas, los valores y los intereses no materiales, especialmente cuando éstos

se asientan sobre instituciones y organizaciones colectivas.

En este ensayo me interesa, sobre todo, discutir la idea de que es posible instaurar la democracia sólo a partir de un pacto entre élites, ya que la posibilidad misma de que ese pacto ocurra y sea exitoso depende de un conjunto de modificaciones graduales que afectan a todo el entramado social en un proceso largo de aprendizaje y evolución históricos. Como se ha podido ver durante los últimos 35 años, en los países de reciente descolonización la instauración de la democracia es prácticamente imposible si no existen las condiciones sociales —élites dispuestas al pacto— e institucionales adecuadas —incluidas aquí cuestiones relativas a eso que se ha dado en llamar cultura política.

Para comprender en el largo plazo por qué surgen los arreglos democráticos es necesario considerar que éstos se dan sobre la base de determinados balances de poder entre los actores y las coaliciones de actores —individuales o colectivos, incluyendo las expresiones que podemos llamar de clase. Este aspecto, de importancia central, debe complementarse con otras

dos configuraciones del poder: la extensión y autonomía del aparato del Estado y su interrelación con los actores, y el impacto de las relaciones de poder transnacionales, tanto sobre el balance de poder entre los actores como sobre las relaciones entre el Estado y la sociedad. Pero estas configuraciones del poder están sometidas a la existencia de reglas que dan continuidad al intercambio entre los actores y determinan, en buena medida, la manera en que pueden echar mano de sus recursos. Por ello me ha parecido necesario detenerme un poco y tratar de resolver algunas cuestiones que nos aproximen a una teoría del cambio institucional, útil para comprender por qué los arreglos democráticos se han ido abriendo paso durante los últimos años: ¿por qué importan las instituciones?; ¿son las instituciones susceptibles de diseño o, por el contrario, son producto de la evolución social?; ¿qué intereses promueven las instituciones, los de un grupo o los de toda la sociedad?