

Algunas reflexiones sobre los procesos de transición y consolidación democrática en América Latina

Rafael I. Montoya Bayardo

Introducción

Durante la década de los ochenta, los países de América del Sur experimentaron importantes cambios políticos. Sin duda alguna, el abandono de gobiernos de corte militar y la transición hacia gobiernos civiles elegidos por medio del sufragio universal fue el cambio más significativo. Sin embargo, el hecho de haber experimentado cambios de régimen exitosos los coloca en un largo e inconcluso proceso de consolidación democrática, el cual requiere la construcción de instituciones que aseguren y mantengan la nueva legalidad democrática.

Por lo tanto, y de acuerdo con el ya clásico estudio de Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, la transición democrática fundamentalmente se refiere al intervalo que se presenta entre el resquebrajamiento del régimen autoritario¹ —lo que

¹ Por régimen autoritario se utiliza la definición de Juan Linz. De acuerdo con esta caracterización, el autoritarismo es aquella forma de régimen político con pluralismo limitado y no responsable, baja movilización política en la fase intermedia de mayor estabilidad y poder detentado por una pequeña élite dentro de límites muy claros. En este tipo de régimen, el pluralismo se limita por normas jurídicas o de hecho, puede estar restringido a pequeños grupos políticos

ellos denominan “liberalización”— y el establecimiento de un régimen democrático.² Esta etapa, según la interpretación de los autores ya mencionados, estaría caracterizada por el predominio de la noción de contingencia política, antes que por la búsqueda de condiciones estables y objetivas para la reproducción de la democracia.

En una primera instancia, el proceso de transición consiste en una serie de improvisaciones ejercidas bajo presión, mediante las cuales la composición y los objetivos de la coalición autoritaria en el poder cambian hacia la convergencia y cooperación con los elementos moderados de la oposición. Este proceso denominado de “liberalización” se convierte en “democratización” cuando de la interacción entre elementos del antiguo y el nuevo régimen se produce un acuerdo, o pacto, que permite una competencia abierta para los puestos públicos sin un ganador predeterminado. Cuando los electores, en lugar de los gobernantes, son los que deciden el resultado de la elección, entonces la transición puede ser considerada democrática.³

Después de las primeras elecciones abiertas y competitivas que son aceptadas en todas las partes, la transición pasa

y extendido a un mayor número de grupos de interés. Los líderes son responsables, más que ante los ciudadanos, ante los grupos que los sostienen. Otro componente relevante del pluralismo limitado puede ser el partido único; asimismo, los gobernantes, salvo en ciertas coyunturas, procuran la desmovilización y la despolitización; la ideología suele ser poco articulada. Partiendo de esta definición, el propio Linz distingue varios tipos de autoritarismo: burocrático-militar, estatal-orgánico o corporativo, autoritario de carácter personalista y posttotalitario. Véanse los textos de Juan Linz, “Totalitarian and Authoritarian Regimes”, en Fred Greenstein y Nelson Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, Massachusetts, Reading, 1975, pp. 265-267, y “Authoritarianism”, en Joel Krieger (ed.), *The Oxford Companion to Politics of the World*, Nueva York/Oxford, Oxford University Press, 1993, pp. 60-64.

² Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Buenos Aires, Paidós, 1988, pp. 19-20.

³ *Idem.*

a su etapa de consolidación, proceso en el cual se estabiliza y reproduce el régimen democrático, evitando así las regresiones autoritarias. Este proceso concluye una vez que los principales actores políticos y sociales más importantes han aceptado las reglas básicas del juego democrático.⁴

Sin embargo, el proceso de consolidación democrática es aún más complejo que el de la transición. Esto debido a que las nuevas democracias latinoamericanas surgieron en medio de agudos problemas económicos, que obligaron a replantear las relaciones entre el Estado y los distintos grupos sociales. Además, los grupos provenientes del pasado autoritario y de la misma coalición en el poder se muestran reticentes a perder el statu quo que el marco legal heredado del antiguo régimen les otorga.

Por lo tanto, la consolidación democrática es parecida a una “segunda transición”, más larga y compleja que aquella que dio fin al régimen autoritario, y dirigida al establecimiento de condiciones mínimas que permitan generar la obediencia y la participación de diversos actores en el juego democrático, eliminando con ello los elementos que pudieran inhibir o retrasar su plena concreción.⁵ Cabe señalar que la consolidación implica el fortalecimiento o institucionalización del nuevo régimen con el paso del tiempo.

Asimismo, el éxito de la consolidación democrática dependerá del cumplimiento de ciertas condiciones, o requisitos mínimos, como la existencia real del Estado, la capacidad de los gobernantes democráticos para gobernar sin interferencias del statu quo ante el apego de estos mismos al Estado de derecho y

⁴ Véase Manuel Garretón, *Del autoritarismo a la democracia política: ¿una transición a reinventar?*, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1990, pp. 10-13.

⁵ Véase Marcelo Cavarozzi, “Beyond Transitions to Democracy in Latin America”, en *Journal of Latin American Studies*, núm. 24, 1992, p. 668.

el grado de legitimidad y eficacia que obtenga el régimen democrático.⁶

Así, la llamada “consolidación democrática” implicaría forzosamente el control del gobierno civil sobre el poder militar o sobre los elementos del antiguo régimen. Esto significa la completa capacidad de las autoridades constituidas (poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial) de limitar y modificar el comportamiento de las Fuerzas Armadas.⁷ Como señala Alfred Ste-

⁶ Considero necesario definir los conceptos de legitimidad y eficacia. Por *legitimidad* se entiende el conjunto de actitudes positivas hacia el sistema político, considerado como merecedor de apoyo. La legitimidad supone un consenso activo y no pasivo (pues este último puede implicar coerción más que apoyo). Además del consenso, otros elementos que contribuyen al nacimiento de actitudes positivas de apoyo al régimen son: la existencia de tradiciones consolidadas que producen adhesión a ciertas instituciones, así como la difusión de un sistema de valores y creencias que justifican el modo en que se organiza y se utiliza el poder (ideologías legitimantes). La legitimidad puede ser *específica* o *difusa*. Es específica cuando el conjunto de actitudes de adhesión al régimen y a las autoridades se debe a la satisfacción de determinadas demandas por medio de ciertos actores gubernamentales. La legitimidad es difusa cuando el conjunto de actitudes de adhesión al régimen se basa en un sentido de confianza en las instituciones, ya sea por ideologías legitimantes o por su larga tradición. Las actitudes de legitimidad pueden tener mayor o menor amplitud o intensidad dependiendo de cuestiones como: parte de la población que demuestra tales actitudes; extensión o importancia de los objetivos a los que se refiere la legitimidad (la intensidad varía de menos a más cuando tales actitudes se refieren a las directrices políticas, a las autoridades o a las instituciones del régimen). Por *eficacia* se entiende a las percepciones populares sobre la capacidad de un sistema político para solucionar los problemas tenidos como importantes. De este modo, la eficacia percibida de un régimen se sitúa entre el conjunto de actividades relacionadas fundamentalmente con la legitimidad democrática y con el reconocimiento de que sus instituciones políticas son la forma más apropiada de gobierno. Al respecto véanse Juan Linz, *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Universidad, 1987, y José Ramón Montero y Leonardo Morlino, “Legitimidad y democracia en el sur de Europa”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, núm. 64, 1993, pp. 7-40.

⁷ La dificultad de lograr el control civil sobre el militar durante el proceso de transición fue compleja porque, como señala Samuel P. Huntington: “Los líderes militares plantearon invariablemente dos condiciones o ‘salidas garantizadas’

pan: “En la teoría democrática se estima que la política es una contienda libre, por vía del sufragio, con miras al control del poder del Estado. No obstante, si los militares poseen grandes prerrogativas en lo que atañe al manejo de la violencia, una dimensión intrínseca del Estado moderno queda fuera del control y del alcance de la política democrática”.⁸

El control civil sobre el militar, en este sentido, se traduce en la capacidad que tienen las autoridades democráticas de imponer sobre las Fuerzas Armadas su voluntad política, ya sea mediante procedimientos disciplinarios o a través de “arreglos” institucionales.⁹

Al respecto, para lograr la consolidación democrática se requiere la “supremacía civil” que, según Felipe Agüero, consiste en “la capacidad de un gobierno civil democráticamente elegido para llevar a cabo una política general sin intromisión por parte de los militares, definir las metas y organización general de la defensa nacional, formular y llevar a cabo una política de defensa, y supervisar la aplicación de la política militar”.¹⁰

Una de las premisas de este trabajo se centra en que la consolidación democrática requiere de la existencia de insti-

para su abandono del poder. Primero, no habría persecuciones, castigos u otras represalias contra los oficiales militares por ninguno de los actos que hubieran cometido cuando estaban en el poder. Segundo, se respetarían los roles institucionales y la autonomía del Ejército incluyendo su responsabilidad por la seguridad nacional, su protagonismo en los ministerios gubernamentales concernientes a la seguridad y a veces su control de la industria armamentística y otras empresas económicas tradicionalmente de ámbito militar”. S. P. Huntington, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós, 1994, p. 113.

⁸ Alfred Stepan, “Las prerrogativas de los militares en los nuevos regímenes democráticos”, en *Síntesis*, núm. 11, 1990, p. 73.

⁹ Véase Jorge Zaverucha, “The Degree of Military Political Autonomy during the Spanish, Argentine and Brazilian Transitions”, en *Journal of Latin American Studies*, núm. 25, 1993, pp. 283-299.

¹⁰ Felipe Agüero, *Militares, civiles y democracia. La España postfranquista en perspectiva comparada*, Madrid, Alianza Editorial, 1995, p. 47.

tuciones efectivas y socialmente eficientes.¹¹ Como bien indica Przeworski, la solución principal al problema de las transiciones a la democracia radica en la creación de instituciones. La consecución de un sistema democrático es posible cuando existen instituciones capaces de garantizar resultados óptimos a todos los actores políticos de acuerdo con su distribución social, ideológica o económica.¹²

Por lo tanto, se parte de que las instituciones son “patrones regulares de interacción que son conocidos, aceptados y practicados por los actores cuyas expectativas son continuar actuando bajo las reglas establecidas por los patrones mismos de comportamiento”.¹³ Por instituciones me refiero a todas aquellas normas que van a definir el funcionamiento del juego político. Las instituciones pueden ser entendidas como reglas formales —constituciones y leyes en general—, o bien como reglas informales —normas de conducta. En definitiva, el papel de las instituciones es el de reducir la incertidumbre que existe entre las diferentes interacciones de los individuos, precisamente por la información tan limitada que poseemos para evaluar

¹¹ Al respecto, Josep M. Colomer señala que “cuando más complejas son las instituciones políticas, más estables y socialmente eficientes son los resultados. [...] Complejidad significa que existen múltiples ganadores, como en los electorados plurales creados por derechos de voto amplios, en sistemas multipartidistas basados en la representación proporcional, y en esquemas de división de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo o entre el gobierno central y las unidades no centrales. La eficiencia de los resultados es evaluada por su utilidad social, es decir, por la agregación de la utilidad que los individuos obtienen con la satisfacción de sus preferencias”. J. M. Colomer, *Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 2001, p. 11.

¹² Véase Adam Przeworski, “Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts”, en John Elster y Rune Slagstad (eds.), *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, p. 66.

¹³ G. O'Donnell, “Illusions about Consolidation”, en *Journal of Democracy*, vol. 7, 1996, p. 36.

las consecuencias de las acciones de otros.¹⁴ Por lo tanto, las instituciones son entendidas como normas o reglas formales, o sea, aquellas normas que regulan o establecen las pautas de regulación de la sociedad. Así, como señala Ludolfo Paramio, “las instituciones definen no sólo reglas sobre las decisiones posibles y sus consecuencias (*pay-offs*), sino incentivos para determinadas pautas de actuación a través de la distribución de las consecuencias”.¹⁵

Las instituciones pueden ser, además, abordadas desde diversos análisis dentro de la elección racional. Así, como indica Calvert, las instituciones pueden ser comprendidas como rasgos de las preferencias individuales de los actores. Pero, sobre todo, las instituciones pueden ser entendidas como equilibrios. O sea, como instrumentos capaces de reflejar la mejor respuesta para los actores políticos que se han sometido a ellas. Las instituciones así entendidas son capaces de explicar los comportamientos que se observan e identificar las condiciones bajo las cuales las propias instituciones pueden ser efectivas. Este enfoque, además, sugiere definir las instituciones como el resultado de una negociación llevada a cabo entre diferentes actores que pueden pertenecer o no al mismo grupo. El equilibrio se sustenta principalmente en que las acciones de los actores dependen de las acciones pasadas de otros miembros así como de las expectativas sobre su futuro comportamiento.¹⁶

Cabe señalar que las instituciones democráticas son las instituciones políticas, porque mantienen una relación directa

¹⁴ Véase Douglas North, “Five Propositions about Institutional Design”, en Jack Knight e Itai Sened (eds.), *Explaining Social Institutions*, Michigan, Michigan University Press, 1998, pp. 15-24.

¹⁵ Ludolfo Paramio, “Las dimensiones políticas de las reformas económicas en América Latina”, en *Zona Abierta*, núm. 88/89, 1999, p. 7.

¹⁶ Véase Robert Calvert, “Rational Actors, Equilibrium and Social Institutions”, en J. Knight e I. Sened (eds.), *op. cit.*, pp. 57-59.

con los principales tópicos de la política, como la de poner en marcha las disposiciones que son obligatorias en un territorio dado; los canales de acceso al proceso de toma de decisiones, entre otros.¹⁷

Algunas de las instituciones políticas son las organizaciones que pertenecen al ámbito constitucional. Éstas son las instituciones formales como el Congreso, el Ejecutivo, el Poder Judicial y los partidos políticos. Otras, como los procesos electorales, se desarrollan de manera intermitente pero también son relevantes. Lo anterior porque “un sistema en el cual las elecciones constituyen el único medio para llegar al gobierno, obliga a los actores políticos más importantes a diseñar sus estrategias políticas en conformidad con los procedimientos democráticos”.¹⁸

Por lo tanto, la consolidación de instituciones políticas democráticas es necesaria para establecer un nivel de mediación y agregación entre, por un lado, los factores estructurales y, por otro, los individuos y grupos en los cuales la sociedad organiza sus múltiples intereses e identidades. Las democracias con niveles de institucionalización bajos —como las latinoamericanas— se caracterizan por tener instituciones políticas restringidas y débiles, con resultados y prácticas perversas como el clientelismo, el patrimonialismo y la corrupción, que sustituyen a las instituciones mismas.

Por consiguiente, las instituciones democráticas sólo se pueden consolidar si ofrecen a los grupos políticamente impor-

¹⁷ G. O'Donnell, “Delegative Democracy”, en *Journal of Democracy*, vol. 5, 1994, p. 57.

¹⁸ Samuel Valenzuela, “Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process and Facilitating Conditions”, en Scott Mainwaring, G. O'Donnell y S. Valenzuela (eds.), *Issues in Democratic Consolidation. The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1992, p. 69.

tantes incentivos para tramitar sus demandas en el seno del marco institucional.¹⁹ En este sentido, a lo largo del trabajo se señala que el fortalecimiento de las instituciones es necesario para evitar el desencanto de la sociedad frente a los canales de participación política. La desconfianza de la sociedad frente a los políticos y a la política misma puede conducir a situaciones conocidas como “democracia delegada” o “democracia por *default*”, donde el Poder Ejecutivo gobierna sobre los poderes Legislativo y Judicial, así como sobre una sociedad apática que le otorga el apoyo por no repetir la experiencia militar y/o económica previa.

De esta manera, la hipótesis del trabajo buscará probar que la consolidación democrática implica no sólo la celebración de elecciones libres y el restablecimiento de las libertades civiles, sino también la creación de instituciones que aseguren la igualdad de los ciudadanos ante el Estado y la ley. Resulta obvio señalar que ningún grupo o presión debería estar por encima de éstos. La pretendida consolidación democrática deberá realizarse como parte de un proceso gradual; es decir, la transición y la consolidación democrática requieren de un gran esfuerzo de voluntad y compromiso entre los actores políticos para vencer las resistencias provenientes del antiguo régimen e incluso —en un primer momento— de la coalición misma en el poder.

En resumen, el presente trabajo analiza a grandes rasgos los principales eventos constitutivos de los procesos de transición y consolidación democrática que podrían ser comunes a varios países latinoamericanos. En la primera parte, se revisan los conceptos de democratización, transiciones y pactos, me-

¹⁹ Las instituciones democráticas también pueden canalizar demandas de otros actores no tan poderosos, pero sí estratégicos (o con capacidad de veto), socialmente hablando (por ejemplo, los sindicatos y otras organizaciones).

diante el estudio de las limitaciones y ventajas de la transición pactada. Asimismo, se señala la importancia de las élites en el proceso de transición; se identifican los momentos más importantes de dicho proceso, y se observa la dificultad en señalar el momento en que la transición finaliza.

En la segunda parte, se analiza la consolidación democrática como un proceso más complejo y largo que el de la transición. Se señalan las principales precondiciones y condiciones para determinar si un país se ha convertido en una democracia consolidada. Además, se examinan los diversos actores que participan en dicho proceso y los factores que lo afectan. Se otorga un énfasis especial a la disposición de los actores para avanzar hacia el Estado de derecho o el imperio de la ley.

En la tercera parte, se hace un análisis sobre los peligros de transitar hacia una democracia delegada en lugar de avanzar hacia la consolidación, además de una referencia breve al debate sobre parlamentarismo y presidencialismo como opciones para fortalecer las instituciones democráticas. Acerca de este punto, es necesario observar que el debate sobre dichas opciones puede ser estéril. Quizá, más allá de este debate, a fin de fortalecer dichas instituciones democráticas, sería más importante reforzar a los poderes Legislativo y Judicial como contrapeso al gran poder que el Ejecutivo mantiene en la mayoría de los países latinoamericanos. Lo anterior sólo se alcanzará mediante la construcción de instituciones eficaces y fuertes que tengan como objetivo garantizar el tratamiento igualitario del individuo frente al Estado.

Cabe mencionar que no pretendo realizar una aplicación minuciosa y sistemática de todos los elementos del aparato teórico-metodológico, sino solamente, a partir de dicha base, hacer —como se advierte en el título—: “Algunas reflexiones sobre los procesos de transición y consolidación democrática en América Latina”.

Primera parte

Algunos conceptos básicos: régimen político, democratización, transiciones y pactos

Primero, definiré qué se entiende por régimen y sistema político, democracia, democratización y transiciones. Por régimen político no todos los autores proporcionan definiciones similares, pero la mayoría coincide en que su elemento central es el conjunto de reglas, normas, instituciones, modelos jurídicos o procedimientos relativos a la regulación del acceso al poder político entre los grupos que lo pretenden.

Por ejemplo, Leonardo Morlino considera que el régimen político se compone de un conjunto de ideologías o creencias, normas o procedimientos (“aquellas reglas del juego formalizadas que sirven para la resolución pacífica de los conflictos políticos”) y las reglas del juego (“reglas no formalizadas y admitidas tácitamente”).²⁰

De forma similar, aunque con la expresión de “sistema político”, Manuel Alcántara lo caracteriza como un conjunto formado por elementos como:

Los elementos institucionales (a cuya expresión formalizada aquí se le denomina régimen político) que representan los poderes políticos y sus reglas de interacción para consigo mismo y para con la sociedad, pero también a las normas, escritas o consuetudinarias, que hacen referencia a las formas de tenencia de la propiedad, a su transmisión, a su enajenación y a sus constricciones.²¹

²⁰ Para este autor, el régimen político, junto con la comunidad política y la autoridad son los elementos constitutivos del sistema político. Véase Leonardo Morlino, *Cómo cambian los regímenes políticos. Instrumentos de análisis*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 43-44.

²¹ Para este autor los otros elementos del sistema político son “los actores institucionalizados en que la sociedad se organiza ya sea de manera activa o

O'Donnell y Schmitter definen el concepto de régimen como el conjunto de reglas fijadas según las cuales los activistas políticos intervienen en el juego político, confiando en que el resto de los actores también las respete.²²

Por lo tanto, la transición a la democracia trata principalmente sobre el cambio de régimen político. Dicho cambio ocurre a partir de la modificación de las reglas e instituciones centrales del autoritarismo con el objetivo de convertirlas en otras de carácter democrático.

De esta forma, el concepto de democracia se refiere a un tipo de régimen político. Esto es, a un tipo de mediaciones institucionales entre el Estado y la sociedad, en el cual predominan los “procedimientos mínimos” de la poliarquía de Robert Dahl, a saber: a) un gobierno dirigido por funcionarios electos; b) el ejercicio de elecciones libres, competitivas e imparciales; c) el derecho de todos los ciudadanos a votar y ser votado; d) la garantía de libertades de expresión, de crítica y de información, y e) la presencia de mecanismos de asociación y representación política.²³

pasiva [...] para transmitir demandas e influir en el gobierno [...] los valores de los individuos y de los grupos sociales que componen la sociedad [...] en torno a la actividad política, y el entramado internacional en el que está inmerso el sistema político, con continua interacción entre ambos”. Véase Manuel Alcántara Sáez, *Gobernabilidad, crisis y cambio*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 54-55.

²² G. O'Donnell y P. Schmitter, *op. cit.*, p. 106.

²³ Robert Dahl, *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 1992, pp. 280-281. En otro texto este clásico autor señala que la poliarquía se caracteriza principalmente por: a) *pluralismo* o existencia de múltiples estratos socioeconómicos que tienden a resolver conflictos de intereses y a favorecer su consulta; b) *multipartidismo*, que implica competencia o alternancia en el poder de partidos políticos plurales más que basados en una determinada clase social, y c) *efectivas garantías de derechos y libertades individuales*, tales como la elección de líderes a través del sufragio universal, responsabilidad del gobierno ante el Parlamento y control jurídico de los gobernantes. Véase *id.*, *Poliarchy. Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971, p. 3.

La democratización está referida a aquellos procesos en que las normas y procedimientos de la ciudadanía²⁴ son, o bien aplicados a instituciones políticas antes regidas por otros principios (por ejemplo: el control coactivo, la tradición social, el juicio de los especialistas o las prácticas administrativas), o bien ampliadas para incluir a individuos que antes no gozaban de tales derechos y obligaciones, o para abarcar problemas e instituciones que antes no participaban en la vida ciudadana. Por otra parte, la transición ocurre en el intervalo entre un régimen político y otro. Las transiciones están delimitadas, por un lado, por el proceso que lleva a la disolución del régimen autoritario y, por el otro, por la instalación o el comienzo de alguna forma de democracia.²⁵

Por lo tanto, si se asume que la transición democrática es el intervalo durante el cual se pasa de un conjunto de arreglos institucionales y prácticas políticas definidas y controladas discrecionalmente por la élite en el poder, a otro acuerdo en el que la definición y el funcionamiento de las estructuras y las prácticas políticas se someten al debate público, las cuales están garantizadas por la Constitución y respaldadas por la participación ciudadana, queda atrás, por consiguiente, la etapa de control discrecional de las élites arriba mencionadas.²⁶

²⁴ La ciudadanía es considerada como el principio rector (o principal actor) de la democracia. De acuerdo con O'Donnell y Schmitter, este principio involucra tanto el derecho de ser tratado por otros seres humanos como igual respecto a la formulación de opciones colectivas, como la obligación de quienes instrumentan dichas opciones de ser accesibles y responder por igual frente a todos los miembros del sistema político. A la inversa, este principio impone a los gobernados la obligación de respetar la legitimidad de las opciones resultantes de la deliberación entre iguales, y a los gobernantes, el derecho de actuar con autoridad a fin de promover la eficacia de esas opciones y proteger al sistema político de toda amenaza. G. O'Donnell y P. Schmitter, *op. cit.*, p. 22.

²⁵ *Ibid.*, p. 19.

²⁶ Véase César Cansino, *La transición mexicana. 1977-2000*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, 2000, pp. 27-28.

Sin embargo, el problema consiste en determinar en qué momento la transición ha terminado o llegado a su fin. Lo anterior provoca algunas dudas; la tendencia general es creer que las transiciones han llegado a su fin después de un cierto periodo, por ejemplo, después del segundo cambio pacífico de gobierno civil, con la primera alternancia entre partidos políticos distintos o con la promulgación de una nueva Constitución. Asumir esto último puede ser válido, pero no sostenible para todos los casos. En algunos países, aun después de la segunda transferencia y/o alternancia pacífica de poderes, las fuerzas del antiguo régimen desafían la nueva legalidad democrática. Como ejemplo pueden citarse la rebelión “carapintada” en Argentina, o las constantes asonadas e intentos de golpe de Estado en un país que presumía de una larga tradición democrática como Venezuela, hasta la llegada de Hugo Chávez al poder en 1999, quien, según parece, aprovechó el desencanto de la población con la clase política para inaugurar una nueva etapa de autoritarismo.

Con el fin de completar y asegurar una exitosa transición democrática, es obvia la necesidad de un liderazgo político inteligente y hábil. Éste tiene que ser capaz de negociar con todas las fuerzas políticas participantes en el proceso de transición.²⁷

²⁷ Al respecto, y sobre la habilidad del liderazgo en la transición española, Juan Linz señala que “requería la presencia de líderes capaces de acometer una difícil tarea, con capacidad para actuar en nombre de intereses y sectores a los que presumiblemente representaban [...] La definición de líderes capaces de negociar y al mismo tiempo representar a sectores significativos implicaba a su vez mucha negociación [...] la habilidad para el liderazgo requería una tarea dual (especialmente en el ámbito de los sucesores del régimen): capacidad para negociar que exigía habilidad maquiavélica y capacidad para presentar al pueblo un plan político que le animara a aceptar un proceso de creación de acuerdos secreto y difícil de comprender”. Véase J. Linz, “El liderazgo innovador en la transición a la democracia y en una nueva democracia”, en Manuel Alcántara y Antonia Martínez, *Política y gobierno en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997, p. 66.

Para lograr este objetivo, los arreglos políticos mejor conocidos como “pactos” o “transiciones pactadas” resultan un importante medio para obtener una transición exitosa de un régimen político autoritario a uno de tipo democrático. Como O’Donnell y Schmitter señalan:

Los pactos no son rasgos necesarios para lograr una transición exitosa, pero pueden ser de suma importancia en cualquier régimen sustentado en una instalación gradual. Usualmente, los pactos son realizados entre un selecto grupo de actores quienes buscan definir (o, mejor aún, redefinir) las reglas que rigen el ejercicio del poder, sobre la base de garantías mutuas a los “intereses vitales” de quienes lo acuerdan.²⁸

Cabe señalar que, aunque los pactos explícitos entre los principales actores no son estrictamente indispensables para la culminación de las transiciones, se puede constatar que la favorecen. En el acercamiento entre el poder y la oposición es fundamental la predisposición mutua a pactar: la transición sólo será posible si una parte relevante de los gobiernos autoritarios admite la irreversibilidad del cambio democrático y los dirigentes de la oposición centran su estrategia en la negociación mediante el uso adecuado de la presión.²⁹

Desarrollo de la transición

Existen tres momentos en el proceso de transición en los que los pactos tienen gran importancia. El primero es el momento

²⁸ G. O’Donnell y P. Schmitter, *op. cit.*, p. 63.

²⁹ Véase Cesáreo R. Aguilera de la Prat, “Las transiciones políticas”, en Miguel Caminal Badia (ed.), *Manual de ciencia política*, Madrid, Tecnos, 1999, pp. 541-558.

militar, en el que se alcanza un acuerdo con la oposición moderada; se le conoce también como momento de liberalización, que significa hacer efectivos ciertos derechos que protejan a los individuos y grupos sociales de acciones legales o ilegales cometidas por el Estado o terceros. Conforme el proceso de liberalización avanza, también lo hacen y se fortalecen las demandas democratizadoras. El hecho de que éstas adquieran la fuerza necesaria para obligar este cambio, o no adquieran demasiada fuerza (o sean demasiado prematuras, dadas las fuerzas existentes en los diferentes momentos del proceso de transición) para provocar una regresión autoritaria, se convierte en una de las mayores incertidumbres de la transición.³⁰

Por lo tanto, en el proceso de liberalización podemos encontrar una apertura gradual y limitada de los controles autoritarios en el seno de un régimen no democrático que experimenta una fase de deterioro. De esta manera, la liberalización de un régimen autoritario presenta características peculiares respecto a los procesos de democratización. En términos generales, el primero es un proceso de apertura controlada a través del cual se flexibilizan en dirección democrática los límites tradicionales impuestos al pluralismo y la competencia política, pero sin extender ni reconocer 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 prácticamente todas las fuerzas políticas participantes, y cuyo resultado lógico conduce a la instauración de un arreglo institucional, normas y valores reconocidamente democráticos.

Es necesario observar que tanto los procesos de democratización como los de liberalización implican algún grado de deterioro o de crisis política, así como la irrupción de nuevos actores con capacidad de presión en el ámbito de las institucio-

³⁰ G. O'Donnell y P. Schmitter, *op. cit.*, p. 20.

nes. En estos casos, la élite en el poder ensaya diversas estrategias para preservar algún nivel de protagonismo o garantizar su continuidad. Sin embargo, toda liberalización política, en cuanto apertura limitada y controlada por la élite gobernante de la competencia partidista, debe ubicarse más en el ámbito de la continuidad que en el del cambio. Lo contrario sucede en el proceso de democratización. En éste, los distintos actores acuerdan de manera explícita los tiempos y las características del régimen democrático que deberá instaurarse en condiciones equitativas y no excluyentes.

El segundo es el momento político. En esta etapa el pacto se basará en la distribución de las posiciones representativas y en la colaboración de los partidos para la gestación de las políticas públicas. Un pacto como éste implica un conjunto de disposiciones trazadas entre los dirigentes de una gama de partidos, electoralmente competitivos, tendientes a: a) limitar la agenda de opciones de política; b) compartir en forma proporcional la distribución de los beneficios, y c) restringir la participación de los extraños en la toma de decisiones. A cambio de ello, los partidos acuerdan renunciar a la búsqueda de una intervención militar y a sus esfuerzos por movilizar a las masas. El resultado de este esfuerzo entre los diversos partidos políticos puede reflejarse en una especie de acuerdo en el que se compartan o intercambien los distintos cargos ejecutivos.³¹

El tercer momento, también identificado por O'Donnell y Schmitter, es el llamado momento económico, que supone un compromiso entre los distintos intereses de clase para asegurar a la burguesía, por un lado, que sus derechos de propiedad no estarán en juego en el futuro inmediato y, por otro, asegurar a los trabajadores que sus demandas por compensación y justicia social serán eventualmente satisfechas.³² Es decir, se pueden

³¹ *Ibid.*, pp. 68-69.

³² *Ibid.*, p. 78.

pactar repartos de riqueza y reformas sociales, pero no liquidar la economía de mercado. Por lo tanto, los acuerdos de concertación entre sindicatos, gobiernos y empresarios podrían constituir un mecanismo útil para avanzar en esta etapa.

Una vez que se garantiza la posición de las élites tradicionales se vuelve aparente que los pactos políticos tienen una doble función. Por una parte, proveen un alto grado de estabilidad y predictibilidad al tranquilizar a las élites tradicionales que podrían sentirse “amenazadas”. Las reglas que establecen los pactos limitan el grado de incertidumbre que experimentan todos los actores políticos y económicos en el momento de la transición. Estas reglas son un elemento esencial para lograr el éxito del proceso.

Por otra parte, sin embargo, esta influencia estabilizadora de los pactos puede propiciar consecuencias peligrosas por la naturaleza y los parámetros con los que la democracia es establecida. Es decir, al depender de negociaciones entre élites para reconciliar los intereses tradicionales preexistentes con los nuevos y desafiantes, la democracia pactada puede institucionalizar un nuevo *statu quo* que podría bloquear un mayor progreso hacia la democracia social, económica y política. Esto porque el nuevo *statu quo* impediría un mayor acceso a grupos excluidos de las negociaciones y renegociaciones del pacto. Como Terry Linn Karl reconoce en su estudio de la democracia pactada en Venezuela:

Los pactos pueden ser ejemplo de la creación consciente de un contrato político y socioeconómico deliberado que desmoviliza a las nuevas fuerzas sociales, al tiempo que circunscriben la medida en que todos los actores estarán en condiciones de participar o esgrimir el poder en el futuro. Éste es un resultado lógico, puesto que la construcción de pactos entre las élites, con

frecuencia conducida en secreto, representa la construcción de la democracia por medios antidemocráticos.³³

En el contexto latinoamericano, la suposición de la construcción de la democracia por medios antidemocráticos de alguna manera es válida. Los gobiernos postautoritarios deben negociar con sectores e intereses poderosos vinculados al antiguo régimen. Algunos países como Uruguay (Pacto del Club Naval), o incluso una democracia con más de tres décadas de duración, como Venezuela (Pacto de Punto Fijo), debieron negociar y renegociar su propio pacto político, pública o secretamente.

En otros casos, los nuevos gobiernos civiles protegieron y protegen los intereses del antiguo régimen para poder mantener, no sin dificultades, las nuevas coaliciones en el poder. Por ejemplo, en Nicaragua, el gobierno de Violeta Barrios mantuvo el poder, la influencia y el control sandinista en el Ejército como parte del nuevo acuerdo o arreglo político. Asimismo, en Chile, el Ejército y el extinto general Pinochet ejercieron hasta hace relativamente poco tiempo una gran influencia en el nuevo régimen, también como parte del nuevo acuerdo político. Aun en países sin un pacto sólido o público con las fuerzas del antiguo régimen, como Argentina y Bolivia, las fuerzas militares mantienen un poder considerable.

No obstante, es importante subrayar que la concreción de los pactos no garantiza automáticamente su éxito. Para lograr una transición exitosa también es necesario un pacto interno entre las fuerzas de la nueva coalición gobernante, o entre los actores interesados en el curso democrático. Lo anterior porque

³³ Terry Linn Karl, "El petróleo y los pactos políticos: la transición a la democracia en Venezuela", en G. O'Donnell, P. Schmitter y Laurence Whitehead (eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 1988, p. 298.

el principal reto ante el que se encuentra el nuevo gobierno democrático es el de crear y mantener el consenso en torno a la democracia como, probablemente, la mejor forma de gobierno y de representación de intereses. Chile representa un buen ejemplo del éxito del pacto que se da entre las distintas fuerzas dentro de la coalición gobernante que ha ido reformando gradualmente el sistema político. En el caso chileno, fuerzas políticas de centro e izquierda que en el pasado fueron acérrimas rivales, ahora forman parte de la coalición gobernante en la Concertación de Partidos por la Democracia. Por otro lado, el primer gobierno civil de Raúl Alfonsín, en Argentina, experimentó serias dificultades para renovar el pacto político debido a los intereses encontrados entre los sectores empresariales, laborales y justicialistas en el Congreso.³⁴ Sin embargo, y quizá gracias al temor de un retorno al pasado autoritario, la democracia argentina sobrevivió la turbulencia política, económica y social del primer periodo.

Hasta ahora, la mayoría de los países latinoamericanos cuenta con gobiernos libremente electos; no obstante, el proceso para obtener la consolidación democrática aún no está garantizado. La principal dificultad para lograrlo radica en que, pese a que el proceso de negociación de pactos es una parte importante para la instalación gradual de un régimen democrático, el marco institucional para obtener la consolidación no está completo porque sobreviven vestigios del pasado autoritario. La incapacidad para completar un nuevo marco institucional puede propiciar el surgimiento de regímenes que —con la legitimidad otorgada por el sufragio— perpetúan el pasado autoritario.

³⁴ Un buen análisis y recuento de la imposibilidad del gobierno de la Unión Cívica Radical para conciliar los diversos intereses corporativos está contenido en William C. Smith, *Authoritarianism and the Crisis of the Argentine Political Economy*, Stanford, Stanford University Press, 1989.

Por lo tanto, la consolidación democrática requiere la igualdad del individuo frente a la ley y la consolidación de instituciones democráticas confiables sobre intereses especiales y poderosos (por ejemplo: el Ejército, los partidos políticos, los sindicatos, el Poder Ejecutivo, etcétera). En el siguiente apartado se revisará el difícil problema de la consolidación democrática y el reto que significa la construcción de instituciones en naciones que experimentaron un pasado político autoritario.

Segunda parte

Consolidación democrática o el proceso de creación de instituciones

La consecución de una consolidación democrática probablemente muestra más dificultades que la ruptura del régimen autoritario previo y el consecuente proceso de transición. Como Adam Przeworski señala:

El problema central de las transiciones es saber si llevan a la consolidación democrática, esto es, a un sistema de valores en el cual las fuerzas políticas más relevantes someten sus valores e intereses al juego incierto de las instituciones democráticas y aceptan los resultados del proceso democrático. La democracia está consolidada cuando nadie puede controlar los resultados ex post, así como cuando no están predeterminados ex ante, y en la medida que tienen límites predecibles y evocan la obediencia de las fuerzas políticas relevantes.³⁵

³⁵ A. Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 1991, p. 51.

En términos generales, la consolidación democrática es el proceso en el que el régimen democrático se estabiliza y reproduce, evitando regresiones autoritarias. Este proceso comienza con las primeras elecciones abiertas que son aceptadas por todos—incluyendo las Fuerzas Armadas— y termina una vez que los principales actores políticos y sociales aceptan las reglas básicas del juego democrático.

Según Garretón, el periodo de transición llega a su fin cuando se ha instalado un núcleo básico de instituciones y autoridades democráticas que regulan las relaciones entre el Estado, que administra la democratización política, y la sociedad, desde la que se administran las demandas sociales.³⁶ Así se abre el paso a una consolidación democrática, momento en el cual se privilegian los contenidos socioeconómicos del cambio, mientras que en las transiciones, el acento se pone en el momento político partidista de la sociedad.

En su análisis sobre la consolidación democrática en el sur de Europa, Leonardo Morlino identifica la consolidación democrática como “un proceso de múltiples fases en las que las estructuras democráticas, las normas y las relaciones entre el régimen y la sociedad civil quedan establecidas de manera firme. Este proceso implica el fortalecimiento del régimen democrático con el objetivo de evitar futuras crisis”.³⁷

De esta manera, y como bien apunta el mismo Pzeworski:

El establecimiento de la democracia es un proceso de institucionalización de la incertidumbre, un proceso en el que todos los intereses son sometidos a la incertidumbre. En un régimen

³⁶ Véase Manuel Antonio Garretón, “Redemocratization in Chile”, en *Journal of Democracy*, vol. 6, 1995, pp. 146-147.

³⁷ L. Morlino, *Democracy between Consolidation and Crisis: Parties, Groups and Citizens in Southern Europe*, Nueva York, Oxford University Press, 1998, p. 14.

autoritario ciertos grupos (típicamente las Fuerzas Armadas) poseen la facultad de intervenir toda vez que el resultado de un conflicto sea contrario a su programa o a sus intereses [...] En una democracia, ningún grupo puede intervenir cuando los resultados de los conflictos perjudican sus intereses, tal como él los percibe. La democracia significa que todos los grupos deben someter sus intereses a la incertidumbre. Es precisamente este acto de enajenación del control de los resultados de los conflictos el que constituye el paso decisivo hacia la democracia.³⁸

La “institucionalización de la incertidumbre” es uno de los indicadores más ilustrativos para evaluar un proceso de transición de un régimen autoritario a uno democrático. Con esta expresión se define el grado en que los procesos electorales adquieren valor y estabilidad. En síntesis, mientras que la institucionalización se refiere a la formalización de reglas claras, responsables y compartidas para la competencia política, la incertidumbre se refiere a los resultados de la misma competencia, los cuales no pueden conocerse *ex ante*. Por lo tanto, la incertidumbre puede considerarse como un arreglo tácito entre los actores políticos para definir las reglas de la competencia.

Cabe señalar que si bien la democracia en América Latina pareciera establecerse, la realidad es más compleja. Lo que impera entre las nuevas democracias latinoamericanas es la debilidad de las instituciones democráticas que no terminan de establecerse. Por lo tanto, casi todas las naciones de América Latina podrían considerarse democráticas, pero casi ninguna cumple con las condiciones para convertirse en democracias consolidadas.

³⁸ A. Przeworski, “Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia”, en G. O’Donnell, P. C. Schmitter y L. Whitehead (eds.), *op. cit.*, p. 96.

Precondiciones y condiciones para obtener la consolidación democrática

Autores como Juan J. Linz y Alfred Stepan señalan que para hablar de un proceso de consolidación democrática deben cumplirse tres precondiciones o requisitos mínimos.³⁹

La existencia del Estado. Sin Estado no hay democracia. Éste debe ser capaz de garantizar: a) elecciones libres donde, posteriormente, b) los ganadores puedan utilizar la violencia de forma legítima, y c) los derechos ciudadanos estén protegidos efectivamente por el imperio de la ley.

El proceso de transición completo. La democracia no estará consolidada hasta que el proceso de transición esté completo. La celebración de elecciones libres y competitivas es un paso necesario pero no suficiente. Es un requisito indispensable que los gobiernos, como resultado de dichas elecciones, tengan la capacidad de gobernar sin estar condicionados por los enclaves autoritarios. En algunos casos (por ejemplo, Chile con las “Leyes de Amarre”) los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial se encuentran atados a una serie de “dominios reservados” y “prerogativas” provenientes del pasado autoritario.⁴⁰

Los gobernantes deben gobernar democráticamente. Este requisito sugiere que los gobernantes deben apearse a la Constitución, respetar la división de poderes y adherirse al imperio de la ley. La consolidación también implica que las élites se comprometan a reforzar la autoridad del Estado. Esto significa considerar la consolidación no sólo como un acuerdo para definir las reglas de la competencia por el poder, sino también

³⁹ Para la conceptualización de esta sección tomo como guía el artículo de J. J. Linz y Alfred Stepan, “Toward Consolidated Democracies”, en *Journal of Democracy*, vol. 7, 1996, pp. 14-33.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 15.

el acotamiento y la restricción al ejercicio del mismo. Como observa Larry Diamond:

Se requiere de un compromiso mutuo entre las élites que, a través de mecanismos como la Constitución, y mediante las instituciones políticas o el pacto entre las élites, se refuercen los límites de la autoridad estatal, sin importar qué facción o partido controle el Estado [...] es crucial para el equilibrio democrático que cada partido perciba que sus intereses a largo plazo descansan primero, y sobre todo, en reforzar las reglas relativas al ejercicio (y la competencia) por el poder.⁴¹

Por otra parte, autores como Di Palma prefieren analizar la consolidación democrática desde una óptica minimalista. En dicha óptica se señala que:

El formar y consolidar una democracia [...] se refiere a la habilidad para crear reglas de competencia que atraigan a los jugadores hacia el juego, aun cuando muchos de ellos pueden no estar convencidos o incluso oponerse a él. Más concretamente tiene que ver con la habilidad en la creación de esas reglas de modo que sean capaces de despejar o convertir en inoperante, en un futuro previsible, la tentación de los jugadores esenciales de boicotear el juego. [...] Las reglas de las que hablamos (lo que podríamos llamar núcleo procedimental del juego democrático) son las reglas que regulan el acceso competitivo al gobierno. Para garantizar este acceso deben protegerse los derechos de la oposición y sus perspectivas de ganar, a la par que también se protegen los derechos de los que gobiernan.⁴²

⁴¹ Larry Diamond, "Consolidating Democracy in the Americas", en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 550, 1997, p. 15.

⁴² Giuseppe Di Palma, "La consolidación democrática: una visión minimalista", en *REIS*, núm. 42, 1988, p. 73.

En síntesis, cuando se hace referencia a la consolidación democrática:

No estamos hablando de regímenes no democráticos con cierto grado de liberalización, pseudodemocracias o democracias híbridas donde algunas instituciones democráticas coexisten con instituciones no democráticas fuera del control del Estado democrático. Sólo las democracias pueden convertirse en democracias consolidadas.⁴³

Una vez definidos las tres precondiciones o requisitos mínimos, definiré, siguiendo la tipología de Stepan y Linz, el concepto de consolidación democrática. Dichos autores entienden la consolidación democrática como “un régimen político en el que la democracia, comprendida como un complejo sistema de instituciones, reglas, incentivos y desincentivos, se convierte en la única forma de proceder posible (*the Only Game in Town*)”.⁴⁴ Esta definición comprende tres aspectos básicos concernientes al funcionamiento del Estado (comportamiento de actores políticos relevantes; actitudes de la población hacia el régimen democrático, y ámbito constitutivo de la democracia) y cinco condiciones (existencia de sociedad civil; sociedad política; Estado de derecho; burocracia estatal efectiva, y economía vinculada a la sociedad), que refuerzan la consolidación democrática.

Primer aspecto básico. Se refiere al comportamiento de los actores políticos relevantes. Lo anterior significa que ninguno de los grupos políticos de importancia tenga como objetivo deslegitimar el régimen democrático o promover la violencia para separarse del Estado. Por lo tanto, un régimen democrático estará consolidado cuando ningún grupo político de trascendencia trate bien de conseguir sus objetivos mediante la creación

⁴³ J. J. Linz y A. Stepan, *art. cit.*, p. 15.

⁴⁴ *Idem.*

de un régimen antidemocrático, bien de lograr el separatismo mediante métodos violentos.

Segundo aspecto básico. Concierno a las actitudes de la población. Esto significa que la democracia estará consolidada cuando se perciba que cualquier cambio político —incluso ante la existencia de graves crisis políticas o económicas— debe emerger dentro de los parámetros comprendidos en los procedimientos democráticos. Bajo esta premisa, la mayoría de la opinión pública debe considerar en todo momento a las instituciones y procedimientos democráticos como los más apropiados para dirigir la vida colectiva. Lo anterior, frente a una minoritaria opción “antisistema” que no debe poner en peligro al sistema democrático.

Tercer aspecto básico. Es el relativo al ámbito en el que la democracia se constituye. La democracia se consolidará cuando los diversos grupos que participan en la política comprendan que los conflictos políticos se resuelven conforme a las normas establecidas. Esto implica que transgredir dichas normas sea costoso y de efectividad nula. De esta manera, un régimen democrático estará consolidado cuando tanto gobierno como oposición se habitúen a resolver los conflictos dentro de los procedimientos, leyes específicas e instituciones sancionadas por el proceso democrático.

En adición a estos tres aspectos, se identifican las cinco condiciones ya mencionadas —sociedad civil, sociedad política, Estado de derecho, burocracia estatal efectiva y una economía vinculada a la sociedad—, que son indispensables para consolidar la democracia. Las cinco están mutuamente vinculadas y se refuerzan mediante su interacción.

Sociedad civil. La primera condición es la existencia o el desarrollo de una sociedad civil libre y activa. Por sociedad civil se entiende “al ámbito público en el que grupos autoorganizados y relativamente autónomos, movimientos e individuos

buscan articular valores con el objetivo de crear asociaciones y redes de solidaridad para avanzar en la consecución de sus intereses”.⁴⁵ En general, en la sociedad civil los ciudadanos actúan de “manera colectiva en la esfera pública para expresar sus intereses, pasiones e ideas, intercambiar información, conseguir logros mutuos, hacer demandas al Estado y promover la rendición de cuentas por parte de los gobernantes”.⁴⁶ Por lo tanto, la sociedad civil es una entidad intermedia que se encuentra entre el ámbito privado y el Estado. Los actores que forman parte de la sociedad civil necesitan la protección de un orden legal institucionalizado que garantice su libertad de acción y autonomía.

Sociedad política. La segunda condición es la existencia de una “sociedad política” o de organizaciones políticas. Por sociedad política se entiende al espacio donde “los actores políticos compiten por el derecho legítimo a ejercer el control sobre el poder público y el aparato del Estado”.⁴⁷ Para que esto ocurra se requiere que la ciudadanía reconozca como actores válidos a las instituciones que forman parte de la sociedad política. Cabe señalar que dichas instituciones son los partidos políticos, las legislaturas, las elecciones, las reglas electorales, los líderes y las dirigencias políticas, así como las alianzas entre los diversos partidos. De esta manera, la contrapartida de la sociedad civil es la sociedad política, es decir, todas las instancias estatales, incluyendo los partidos políticos, donde existan las organizaciones de intermediación.

Por lo tanto, la consolidación democrática requiere principalmente de los partidos políticos y las legislaturas como insti-

⁴⁵ *Ibid.*, p. 17.

⁴⁶ Larry Diamond, “Toward Democratic Consolidation”, en *Journal of Democracy*, vol. 5, 1994, p. 5.

⁴⁷ J. J. Linz y A. Stepan, *art. cit.*, p. 17.

tuciones que representan e incorporan los intereses dentro del proceso político.

Una de las tareas principales de los partidos políticos es agregar y expresar las diferencias existentes entre las fuerzas democráticas dentro de los límites que imponen las normas y los procedimientos que regulan el conflicto democrático. Como bien señala Larry Diamond: “Los partidos políticos son la institución mediadora más importante entre la ciudadanía y el Estado, indispensables no sólo para formar gobierno sino también para constituir una oposición efectiva”.⁴⁸

Es necesario señalar que tanto las actividades de la “sociedad civil”, como de la “sociedad política”, por un lado se complementan, mientras que, por el otro, mantienen funciones diferentes.⁴⁹

Por una parte, son complementarias porque la sociedad civil debe ser capaz de generar alternativas políticas y de vigilar las acciones del gobierno y el Estado, mientras que la sociedad política debe estar constantemente presionada, informada y renovada periódicamente por la sociedad civil. La consolidación democrática requiere un cierto grado de rutina institucional o, como diría Rustow, de “habitación”.⁵⁰ En este caso la sociedad política puede operar como un intermediario entre la

⁴⁸ L. Diamond, *art. cit.*, p. 30.

⁴⁹ Vale la pena señalar que “en la vida real, los individuos se desplazan entre la sociedad civil y la sociedad política —al igual que en la vida real, sociedad civil y sociedad política constituyen dos ámbitos interrelacionados, sólo separables analíticamente—, siendo crucial para determinar su lugar en una y otra la función desempeñada en cada situación específica. También hay que señalar que si bien las organizaciones de la sociedad civil no aspiran a acceder a una cuota de poder político, ello no quiere decir que con su presencia activa no busquen incidir en lo político, particularmente en aquellas instancias responsables de la conducción política de una nación, es decir, las instancias de la sociedad política”. C. Cansino, *op. cit.*, p. 47.

⁵⁰ Véase D. Rustow, “Transitions to Democracy. Towards a Dynamic Model”, en *Comparative Politics*, núm. 2, 1970, pp. 337-363.

sociedad civil y el Estado para estructurar compromisos, lo que constituye una de las funciones básicas de la sociedad política.

Por otra parte, las funciones son diferentes. Si bien las diversas organizaciones que forman parte de la sociedad civil son cada vez más importantes para la representación de intereses, estas organizaciones, sin embargo, “no agregan los intereses de forma tan amplia entre grupos sociales, ni articulan los temas políticos como los partidos lo realizan. Tampoco son capaces de proveer la disciplina necesaria tanto para formar como mantener gobiernos y legislar”.⁵¹

Por lo tanto, y a diferencia de la sociedad civil, sólo los partidos políticos pueden ser capaces de articular las diversas identidades, intereses, preferencias, para transformarlas ya sea en leyes, en políticas o en coaliciones. Sin partidos políticos efectivos con una base estable de apoyo, las democracias no podrían mantener una gobernabilidad efectiva.⁵²

De esta manera, a fin de lograr la consolidación democrática es deseable tener un cierto grado de institucionalización del sistema de partidos.

Cabe señalar que los partidos políticos (proscritos durante el antiguo régimen) deben unirse o asociarse con el objetivo de formar un frente común contra las fuerzas que son potencialmente golpistas. Este pacto puede realizarse bajo la forma de un gobierno en coalición, o mostrando un fuerte compromiso con la democracia en el Congreso. Una vez superado el peligro que representan las fuerzas del antiguo régimen, se hace ne-

⁵¹ L. Diamond, *art. cit.*, p. 15.

⁵² L. Diamond, J. Linz y Seymour Martin Lypset, “What Makes for Democracy”, en *id.* (eds.), *Politics in Developing Countries*, Boulder Colorado, Lynne Rienner, 1989, p. 34. El concepto de gobernabilidad se entiende como “la situación en que concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno que se sitúan en su entorno [...] o que son intrínsecas a éste. Por el contrario, ingobernabilidad se refiere a una situación disfuncional que dificulta la actividad y la capacidad gubernamental”. Véase M. Alcántara Sáez, *op. cit.*, p. 39.

cesario fortalecer el sistema de partidos mediante su institucionalización. Para algunos autores, los partidos políticos son el factor principal para lograr tanto una transición como una consolidación democrática exitosa. Académicos, como Seymour Martin Lipset, señalan que los partidos son “por mucho, la parte más importante de la estructura de representación”.⁵³ Otros, como Nancy Bermeo, observan que “los líderes de los partidos políticos son los jugadores principales en el juego de la transición. Establecen los límites, acuerdan los compromisos y actúan como las fuerzas moderadoras que todo proceso de transición con éxito requiere”.⁵⁴

Por lo tanto, un sistema de partidos institucionalizado fortalece tanto los compromisos como la representación. Como señalan Scott Mainwaring y Timothy Scully, la importancia de los partidos políticos en la consolidación democrática radica en “ayudar a los grupos a expresar sus intereses, mientras permiten gobernar a los gobiernos”. Por lo tanto, para avanzar en la consolidación democrática, también es importante la institucionalización del sistema de partidos. En las naciones en las que se carece de un sistema de partidos institucionalizado “el juego político democrático es más errático, establecer la legitimidad más difícil y gobernar muy complicado”.⁵⁵

En adición a los partidos políticos, el Poder Legislativo es una institución importante para la representación de intereses y como contrapeso al Ejecutivo. Sin embargo, la democracia no se consolidará si las legislaturas no se profesionalizan. Es

⁵³ S. M. Lypset. Citado por Omar G. Encarnación, en “Beyond Transitions. The Politics of Democratic Consolidation”, en *Comparative Politics*, vol. 32, 2000, p. 492.

⁵⁴ Nancy Bermeo, “Rethinking Regime Change”, en *Comparative Politics*, vol. 22, 1990, p. 369.

⁵⁵ Scott Mainwaring y Timothy Scully (eds.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 1995, pp. 22-23.

frecuente observar que, en las nuevas democracias, el Poder Legislativo no cuenta con los recursos técnicos y humanos para realizar sus funciones mínimas. No existe asesoría legislativa profesional especializada en los distintos ámbitos de las políticas públicas. Como bien señala Larry Diamond: “en las democracias no consolidadas, las legislaturas carecen de la organización, recursos financieros, equipo y asesoría que funcionen como un punto de referencia autónomo y maduro en el proceso de deliberación de las políticas”.⁵⁶

Aquí, cabría observar que la autonomía de las legislaturas podría quizá constituirse como un elemento obstructor de las reformas propuestas por los Ejecutivos. Sin embargo, si los partidos que integran dichas legislaturas son coherentes y mantienen tendencias centristas, podrían contribuir a reconciliar la democracia con las reformas económicas al proveer una base de apoyo y paliar las protestas sociales.

Estado de derecho. La tercera condición se refiere al Estado de derecho. Al respecto, es preciso señalar la necesidad de que la legalidad exista. Esto significa que exista el Estado de derecho o el imperio de la ley, que el gobierno y el aparato del Estado:

Estén sujetos a la ley, que las áreas de poder discrecional estén definidas y limitadas, que los ciudadanos puedan acudir a los tribunales para defenderse del Estado y sus funcionarios [...] un Estado de derecho moderno es necesario para hacer posible la democratización. Sin éste, los ciudadanos no serían capaces de ejercer sus derechos políticos con independencia y en completa libertad.⁵⁷

Por lo tanto, la consecución de un Estado de derecho efectivo es crucial para la consolidación democrática. La transparencia y

⁵⁶ L. Diamond, *art. cit.*, pp. 32-33.

⁵⁷ J. J. Linz y A. Stepan, *art. cit.*, p. 19.

la rendición de cuentas (*accountability*) pasan por la sujeción de los gobiernos y la administración estatal a las leyes, tribunales y contralorías.⁵⁸

Para lograr una verdadera transparencia y rendición de cuentas, es necesario contar con un sistema judicial que asegure el imperio de la ley mediante su autonomía política y constitucional. Sin la existencia de un Poder Judicial autónomo y profesional, la protección de las libertades civiles no estará garantizada ni el poder del Estado se mantendrá restringido.

Aquí cabría observar que en democracias (delegadas o “por default”) en las que los Ejecutivos consideran que tienen legitimidad suficiente para alterar o ignorar a las instituciones (Poder Legislativo, Poder Judicial), o los límites constitucionales al poder, de ninguna manera reúnen la condición de respeto al Estado de derecho. Por lo tanto, no se pueden considerar como democracias consolidadas.

En algunas naciones de América Latina encontramos grupos que permanecen al margen o por encima del Estado de derecho. Algunos de estos (como el *establishment* militar o policiaco), permanecen fuera del Estado de derecho y de la rendición de cuentas ante los gobiernos civiles. Al respecto, un reto para la consolidación democrática es la finalización de las prerrogativas

⁵⁸ La idea de la rendición de cuentas o *accountability* está vinculada a la representación. Quien representa se hace responsable ante la comunidad a quien dice representar y hablar en su nombre. En las democracias consolidadas, la *accountability* funciona no sólo de forma vertical —en relación con aquellos que eligen al representante—, sino también de manera horizontal —en relación con la red de poderes relativamente autónomos (por ejemplo, las otras instituciones) que tienen la capacidad de cuestionar y, a la larga castigar, con el consecuente relevo del cargo, las conductas “impropias” del representante. La representación y la rendición de cuentas (*accountability*) son la dimensión republicana de la democracia, que significa la cuidadosa separación entre el interés público y privado. Dicha separación de ámbitos debe ser acatada por los representantes. Al respecto véase G. O’Donnell, “Horizontal Accountability in New Democracies”, en *Journal of Democracy*, vol. 9, 1998, pp. 112-126.

especiales de los militares y el control de los civiles sobre éstos. Un importante factor de resistencia es la continua presencia del sector militar y su interacción con el gobierno civil. Esta situación se debe en gran parte a que las Fuerzas Armadas tratan de mantener su poder político y el estatus socioeconómico alcanzado durante los días del *ancien régime*, en adición a su oposición de ser juzgadas por las múltiples violaciones de los derechos humanos cometidas durante la “guerra sucia”.

Este problema significa un gran dilema para los distintos actores implicados en el proceso de consolidación. Por un lado, el nuevo gobierno democrático debe responder a las expectativas de la población de que nadie debe estar por encima de la ley. Por el otro, y para no poner en peligro la transición, el nuevo gobierno civil tiene que trabajar con el aún poderoso sector militar y no poner en peligro la frágil democracia.

Por ejemplo, en los casos de Chile y Argentina los nuevos gobiernos electos trataron de juzgar a los oficiales implicados en violaciones de los derechos humanos; sin embargo, fue imposible hacerlo de manera efectiva debido a la llamada “Ley de obediencia debida” y, posteriormente, al “Principio de punto final” en Argentina, y al fracaso del gobierno de Aylwin en Chile para juzgar a los altos mandos de las Fuerzas Armadas. En la mayoría de los casos latinoamericanos, las fuerzas del antiguo régimen tomaron medidas y emitieron leyes para salvaguardar sus intereses, ejemplo de lo cual son las llamadas “Leyes de Amarre” en Chile, que en gran medida limitan la autonomía del gobierno civil para enmendar la Constitución heredada del autoritarismo. De este modo, como Alain Rouquié señala:

En la historia reciente de América Latina, los gobiernos militares han acordado, en general, retirarse del poder sólo dentro del marco de ciertas garantías: han procurado, hasta donde les fue posible, fijar las reglas del juego subsiguientes y, lo que es más,

no dudaron, cuando la situación lo permitió, en demandar que se diera cabida a las instituciones militares dentro de la estructura constitucional de la democracia emergente y, por lo tanto, que se les concediera el derecho permanente a supervisar las decisiones políticas posteriores.⁵⁹

Obviamente, las Fuerzas Armadas son reticentes a perder sus antiguas prerrogativas y poder dado que la desmilitarización del gobierno “no significa forzosamente la desmilitarización del poder, si los militares se han afianzado como actores cuasi legítimos del juego político”.⁶⁰ Es por esto que la pérdida de los antiguos privilegios de los mandos militares es un factor fundamental en el proceso de consolidación. No obstante, es posible que los militares implicados en violaciones a los derechos humanos nunca sean juzgados, y que una posterior sujeción dependerá de la habilidad e inteligencia del nuevo régimen para mantenerlos en los cuarteles. Así, uno de los obstáculos que la consolidación enfrenta es la resistencia de algunos grupos a aceptar las reglas básicas del juego democrático.

Burocracia estatal efectiva. La cuarta condición se refiere a la existencia de una burocracia útil y efectiva. Dicha burocracia es necesaria para proteger derechos ciudadanos y para proveer los servicios básicos que esta misma ciudadanía demanda. También es necesaria para que el Estado pueda ejercer el uso de la violencia legítima dentro de su territorio. Una democracia consolidada y moderna tiene que contar con la capacidad para imponer, regular y cobrar impuestos. Por esto el Estado requiere, para su operación, de una burocracia que contribuya a cum-

⁵⁹ Alain Rouquié, “La desmilitarización y la institucionalización de los sistemas políticos dominados por los militares en América Latina”, en G. O’Donnell, P. Schmitter y L. Whitehead (eds.), *op. cit.*, p. 189.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 193.

plir con requisitos indispensables para el funcionamiento del gobierno democrático. Contar con una burocracia profesional contribuye a fortalecer el Estado.

Economía vinculada a la sociedad. Por último, la quinta condición radica en que la economía se encuentre vinculada a la sociedad (*economic society*). Esto significa que la democracia consolidada requiere de una serie de normas, instituciones y regulaciones que funjan como intermediarias entre el Estado y el mercado.

Lo anterior nos remite a la discusión del grado de intervención del Estado y la economía de libre mercado. Al respecto cabe señalar que, para que los mercados funcionen, tanto la protección legal como la regulación estatal son necesarias. Por una parte, los mercados y el capital requieren de seguridad jurídica y de un marco legal claro que defina la protección de la propiedad (ya sea pública o privada). Esto quiere decir que ningún mercado funciona sin un cierto grado de regulación estatal. Asimismo, el Estado interviene cuando los mecanismos de mercado fallan (por lo que en la realidad no existen mecanismos de mercado perfectos). Estos instrumentos son dictados por el Estado e implican, por lo tanto, una intervención en la economía.

Por otra parte, la consolidación democrática no se sostendrá si los gobiernos no promueven políticas destinadas a paliar la desigualdad económica y a orientar los bienes públicos en áreas como la educación, la sanidad o el transporte. Por consiguiente, el mercado tiene que estar regulado e institucionalizado. La consolidación democrática requiere de una economía vinculada a la sociedad que, a su vez, necesita un Estado efectivo. Si la economía se deteriora por la incapacidad del Estado para implementar sus funciones de regulación, esto repercutirá negativamente tanto en la reforma económica como en la democratización.

También es importante señalar que el régimen democrático estará en mejores condiciones de perdurar si es capaz de producir mejoras en los niveles de vida y en la distribución del ingreso. Asimismo, la democracia tendrá mayores posibilidades de sobrevivir si la economía es capaz de combinar un crecimiento acelerado con una tasa de inflación baja.⁶¹ El logro de estos objetivos está vinculado no sólo con las políticas macroeconómicas, sino también con el fortalecimiento del Estado de derecho y de las prestaciones sociales por parte del Estado. Lo anterior porque se requieren instituciones que, entre otros aspectos, protejan los derechos de propiedad, impongan una disciplina fiscal y sean capaces de recolectar impuestos.

Por lo tanto, un reto para la consolidación democrática en América Latina lo constituye el éxito o fracaso del plan económico. Como señalan Bresser Pereira, Maravall y Przeworski:

La reanudación del crecimiento económico es el único criterio fiable del éxito económico [...] las nuevas democracias se enfrentan simultáneamente con la urgente necesidad de superar una crisis económica y de consolidar las instituciones recién establecidas. De ahí que el segundo criterio de las reformas deba ser la consolidación de la democracia.⁶²

Lo anterior es válido porque, en las transiciones latinoamericanas, la instrumentación del modelo económico, durante la transición, fue acompañada de un gran sacrificio social. Esto se explica porque la mayoría de los procesos emergieron en medio de una profunda crisis económica, en la que los mecanismos

⁶¹ Al respecto, véase A. Przeworski, "What Makes Democracies Endure", en *Journal of Democracy*, vol. 7, 1996, pp. 39-55.

⁶² Luiz Carlos Bresser Pereira, José María Maravall y A. Przeworski, *Las reformas económicas en las nuevas democracias. Un enfoque socialdemócrata*, Madrid, Alianza Universidad, 1995, p. 15.

tradicionales que en el pasado mediaban entre el Estado y los distintos grupos sociales habían sido desarticulados o desaparecieron. Es decir, se dio un rompimiento del antiguo modelo corporativo o paternalista del Estado en favor de las políticas neoliberales. Al respecto, cabe señalar que tanto la transición como la consolidación han coincidido con toda una serie de reformas económicas tanto de primera como de segunda generación.

Como resultado del fracaso del modelo de sustitución de importaciones, o de desarrollo hacia adentro, así como el posterior proceso de ajuste y las políticas de restricción del gasto público, el electorado disminuyó sus expectativas con respecto del Estado y los logros que por medio de la acción política se podrían obtener. Lo anterior nos lleva a considerar que si la captura o consecución del poder del Estado no ofrece ya esperanzas de proveer soluciones duraderas a los problemas de la vida diaria, pueden entonces prevalecer, por parte del electorado, actitudes de desencanto y apatía frente a la política. Esto, como Giorgio Alberti advierte, puede ser peligroso para la consolidación, porque se hablaría, en tal caso, de una “democracia por default” como resultado de la transición. Este fenómeno traería, en consecuencia, la permanencia de frágiles e insatisfactorios regímenes democráticos, los cuales podrían perpetuarse y reproducirse en medio de un ambiente de indiferencia pública generalizada.⁶³ El fenómeno o peligro de la democracia “por default” se analizará de forma detallada más adelante.

En adición a las cinco condiciones descritas, considero relevante añadir el contexto internacional como un factor que

⁶³ Véanse Giorgio Alberti, “Democracy by Default, Economic Crisis, Movimientismo and Social Anomie”, mimeo., presentado en el XV Congreso Mundial de Ciencia Política, Buenos Aires, Argentina, 21-25 de julio de 1991, y L. Whitehead, “Democratic Transitions”, en Krieger Joel (ed.), *The Oxford Companion to Politics of the World*, Nueva York, Oxford University Press, 1993, p. 226.

promueve la consolidación democrática. Es importante reconocer el apoyo de la comunidad internacional a las nuevas democracias. Recordemos que durante la Guerra Fría, y bajo las estrategias de contención del comunismo, se toleró y alentó a los regímenes militares en América Latina. Con el fin de la confrontación Este-Oeste mucho del sustento y apoyo que tenían los regímenes burocrático-autoritarios se perdió.⁶⁴ El apoyo y la promoción de la democracia forman de nuevo parte de la agenda internacional.

Tercera parte

Sobre la democracia delegada como obstáculo a la consolidación democrática en América Latina

Uno de los obstáculos a la consolidación democrática es lo que politólogos como Guillermo O'Donnell identifican como el fenómeno de “democracia delegada”. Éste supone la centralización del poder —en manos del Ejecutivo y un grupo de tecnócrata-

⁶⁴ Al referirme a régimen burocrático autoritario (BA) me remonto al concepto acuñado por O'Donnell para caracterizar al tipo de modernización practicada por los regímenes militares de América del Sur que gobernaron entre 1960 y finales de los ochenta (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay). A grandes rasgos: el Estado BA está acompañado de una intensa represión contra el movimiento obrero, los partidos políticos y los actores sociales cuya movilización es percibida como peligrosa para el sistema político y económico existente. Por lo tanto, el régimen BA es de tipo excluyente pues tiende a dejar fuera a los sectores populares, además de: a) posponer la redistribución de la riqueza para alcanzar un mayor crecimiento; b) crear una economía más competitiva a nivel internacional, asociándose para ello con el capital internacional, y c) destruir o controlar al movimiento obrero que pudiera bloquear las políticas de modernización señaladas. Véase G. O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic—Authoritarianism: Studies in South American Politics*, Berkeley, Institute of International Studies—University of California, 1973.

tas— que amenaza a las débiles instituciones que tendrían que funcionar como contrapesos a favor de los ciudadanos.⁶⁵

El Ejecutivo, además de gobernar sobre los poderes Legislativo y Judicial, gobierna sobre una sociedad apática que le otorga el apoyo por temor a repetir la experiencia militar previa. Este hecho podría ser visto por la ciudadanía como la delegación del poder al Ejecutivo, lo que podría resultar —cuando aún se encuentra reciente la memoria del pasado militar— en una especie de decepción con la democracia que desalentaría la participación porque, como bien señala Ludolfo Paramio:

El no saber qué se puede esperar de los actores políticos se traduce en incertidumbre política: el ciudadano no sabe en quién puede confiar para defender sus derechos. Esta incertidumbre política abre la posibilidad de lo que Guillermo O'Donnell ha llamado democracia delegativa. El ciudadano que no puede ya confiar en un cálculo racional sobre lo que hará un partido si se le apoya, puede optar por abandonar la propia idea de cálculo racional y limitarse a la delegación, en función de un acto de fe, en un actor muy personalizado, un líder antes que un partido, que normalmente tiene mayor capacidad para conseguir esa confianza de los ciudadanos en la medida en que aparece como ajeno o periférico a la vida política tradicional y al sistema de partidos.⁶⁶

Por lo tanto, este tipo de democracias no se encuentran consolidadas y mantienen un bajo nivel de institucionalización. Sin embargo, el fenómeno de la democracia delegada perdura

⁶⁵ Véanse los artículos de G. O'Donnell, "Delegative Democracy...", pp. 55-69, y "Do Economists Know Best?", en *Journal of Democracy*, vol. 6, 1995, pp. 23-28.

⁶⁶ L. Paramio, "La sociedad desconfiada (incertidumbre social e ideología neoliberal del mercado puro)", en *Nexos*, enero de 1997, p. 64.

sin que ocurra, por un lado, un regreso al autoritarismo y, por el otro, avances hacia una mayor institucionalización en la representación al gobernar sin contrapesos reales en los otros poderes.

Cabe señalar que bajo dicho fenómeno los gobiernos son electos a través de los canales formales legítimos. No obstante, en estas democracias las instituciones no están consolidadas. En estos gobiernos se privilegia el poder unipersonal del Ejecutivo, quien es visto como “el salvador de la patria, que ha rescatado al pueblo de crisis graves. Es por ello que la opinión pública hace caso omiso del comportamiento del jefe de Gobierno con respecto a los otros poderes republicanos toda vez que se les garantice la estabilidad”.⁶⁷

Por consiguiente, en las democracias delegadas, quien obtiene la presidencia gobierna sin tener en cuenta los otros poderes. Para O’Donnell, en este tipo de democracias: “El presidente personifica a la nación, es el principal custodio y, por lo tanto, es quien define los intereses de la misma. Su actuación en el gobierno no tiene que ver nada con las promesas de campaña. Está autorizado para gobernar conforme mejor le parezca”.⁶⁸

Los Ejecutivos, en este tipo de democracias, se presentan por encima de los partidos y los intereses organizados. Las otras instituciones, como el Congreso y el Poder Judicial, son vistas como inconvenientes necesarios ante la legitimidad que otorga el ser electo democráticamente. La rendición de cuentas a estas instituciones aparece como un impedimento innecesario para la autoridad del Ejecutivo que lleva a cabo las políticas que mejor le parezcan. Para la formulación de dichas políticas el Ejecutivo se apoya en un grupo de tecnócratas —sobre todo en

⁶⁷ María Fernanda Arias, “Aproximaciones al estudio del menemismo”, en *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, vol. 9, 1998.

⁶⁸ G. O’Donnell, “Delegative Democracy...”, pp. 59-60.

las áreas económicas— que son protegidos políticamente por el presidente contra la opinión de la sociedad y los partidos. Cabe añadir que en las democracias delegadas las políticas económicas no son desaprobadas por el temor a repetir las del pasado, asociadas a periodos de alta inflación e hiperinflación. Al respecto, como señala Francisco Panizza:

La habilidad del Estado para gobernar la sociedad, casi se colapsó como resultado de la recesión económica y las crisis hiperinflacionarias de mediados y finales de los ochenta. En adición a los obvios efectos económicos, la hiperinflación también tuvo el efecto político de destruir la predictibilidad y las expectativas racionales sobre las cuales dependía la vida diaria de los ciudadanos, esto es, los fundamentos sobre los que descansa el orden social. Este colapso no sólo alcanzó al Estado, sino también a otras instituciones, como los nuevos gobiernos democráticos, las autoridades provinciales, los partidos políticos y los Congresos, que observaron cómo su legitimidad y el apoyo público se hundían de manera dramática, al mismo tiempo que la crisis debilitaba vertiginosamente al orden político.⁶⁹

Es necesario señalar que una de las fuentes de legitimidad de los Ejecutivos en las democracias delegadas es el éxito del programa económico y de la contención de la inflación. Esto se explica porque al llegar al poder se encontraron con instituciones en crisis. Bajo esta situación, los Ejecutivos se encontraron con un amplio margen de maniobra y autonomía para redefinir los parámetros del nuevo orden. Por consiguiente, el éxito del programa económico permitió legitimar su liderazgo personalista.

⁶⁹ Francisco Panizza, “Beyond Delegative Democracy: Old Politics and New Economics in Latin America”, en *Journal of Latin American Studies*, vol. 32, 2000, p. 739.

En este tipo de democracias, cuando el Ejecutivo llega a perder el apoyo en el Congreso del partido que lo llevó al poder, el presidente opta por ignorarlo y, por lo tanto, suele gobernar por encima del Congreso. La marginación de los partidos y el Congreso tiene graves consecuencias:

La primera, cuando final e inevitablemente el Ejecutivo requiere del apoyo legislativo, se encuentra limitado ante un Congreso resentido sin responsabilidad alguna frente a las políticas en las que no participó. Segunda, el Congreso se encuentra debilitado por su propia actitud hostil y distante, combinado con las críticas de lentitud e irresponsabilidad realizadas de manera pública por el Ejecutivo. Tercera, estos escándalos promueven el desprestigio de todos los partidos y políticos [...] Finalmente, la debilidad institucional resultante hace muy difícil que, en caso de una situación de crisis, se llegue a un pacto socioeconómico.⁷⁰

Es decir, en las democracias delegadas los gobiernos son aquellos que sustentan su poder sobre la voluntad directa de la ciudadanía expresada en las elecciones. Sustituyen la rendición de cuentas (*accountability*) o control horizontal, por parte de los poderes Legislativo y Judicial, por un control vertical, a través de las elecciones y la aceptación de la opinión pública. Por consiguiente, su legitimidad radica en este tipo de poder plebiscitario.

Los liderazgos emanados de las democracias delegadas son elegidos para decidir (incluso sobre qué temas se tomarán las decisiones). Estos liderazgos están libres tanto de controles verticales como horizontales. Como señala O'Donnell:

El que gana una elección presidencial está autorizado a gobernar el país como le parezca conveniente [...]; después de la

⁷⁰ G. O'Donnell, "Delegative Democracy...", p. 66.

elección se espera que los electores delegantes retornen a la condición de espectadores pasivos [...] La democracia delegada es fuertemente mayoritaria [...] es fuertemente individualista [...] La democracia delegada significa para el presidente la ventaja de no tener responsabilidad horizontal.⁷¹

El resultado de esto será la gran concentración de poder alrededor del Ejecutivo con la consecuente subordinación y marginación del Congreso y el Poder Judicial, lo que en algunos casos ha llevado al Ejecutivo a gobernar “por decreto”, como en el caso de Argentina durante el periodo de Menem, el Perú de Fujimori o el gobierno de Hugo Chávez en Venezuela.⁷²

En resumen, para obtener la consolidación democrática se requiere el reconocimiento de su importancia y el compromiso para lograrla por parte de los principales actores políticos. Lo anterior porque si las instituciones son patrones de comportamiento que algunas veces se manifiestan en organizaciones, entonces el proceso de construcción de instituciones conlleva el establecimiento y la utilización constante de patrones de comportamiento relacionados con el procesamiento de las demandas políticas y la dispersión del poder político. La “democracia delegada” o “democracia por default” solamente refleja el desencanto de la sociedad con sus actuales líderes políticos. Este desencanto ocasiona apatía y es explicable porque, aun cuando se ha dejado atrás la experiencia autoritaria, los recuerdos del pasado militar se mantienen vivos. Sin embargo, la democracia sigue siendo la forma más viable de gobierno, a pesar de los

⁷¹ *Ibid.*, pp. 57-59.

⁷² Entre julio de 1989 y agosto de 1998, el Ejecutivo argentino firmó 472 decretos, por lejos la mayor cantidad en la historia argentina. Véase Fabián Bosoer y Santiago Leiras, “Los fundamentos filosóficos políticos del decisionismo presidencial en la Argentina, 1989-1999: ¿una nueva matriz ideológica para la democracia argentina?”, mimeo., Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 1999.

peligros resultantes de lograrla “por default”. La única forma de superar la “democracia delegada” es por medio del fortalecimiento o reforma de las instituciones democráticas.

*Breve apunte sobre el debate
presidencialismo-parlamentarismo*

Para obtener el fortalecimiento de las instituciones democráticas algunos académicos recomiendan los siguientes cambios institucionales:⁷³ primero, debilitar el poder presidencial en favor del parlamentarismo y, segundo, reformar las leyes electorales. Los cambios mencionados, según Frances Hagopian:

Mitigarían la tensión sistémica que es provocada por las rupturas en la democracia. El parlamentarismo institucionalizaría la necesidad de un compromiso democrático en sistemas multipartidarios donde frecuentemente los presidentes carecen de la mayoría en la legislatura, y la reforma de las leyes electorales fortalecería a los partidos políticos.⁷⁴

En el otro extremo, otros autores proponen una reforma al poder presidencial. Al respecto, Dieter Nohlen propone una adecuación funcional del presidencialismo que:

Desconcentre las tareas presidenciales en la figura de un primer ministro [...] dentro de un sistema presidencial que tendría los siguientes objetivos: 1. Permitir que el Presidente cumpla con

⁷³ Sobre las propuestas de cambios institucionales dirigidos hacia la constitución de regímenes parlamentarios en América Latina, véase J. J. Linz y Arturo Valenzuela (eds.), *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparadas*, vol. 1, Madrid, Alianza Universidad, 1997.

⁷⁴ Frances Hagopian, “After Regime Change, Authoritarian Legacies, Political Representation, and the Democratic Future of South America”, en *World Politics*, vol. 45, 1993, p. 480.

sus funciones de Jefe de Estado (o Jefe supremo de la nación) en una época (consolidación democrática) en que deben fomentarse consensos políticos y sociales por encima de diferencias políticas. El Primer Ministro asumiría, por delegación presidencial, las tareas prácticas de la jefatura de gobierno [...] 2. Permitir una relación coordinada y cooperativa con los poderes Ejecutivo y Legislativo [...] 3. Proteger la figura presidencial de los avatares cotidianos de la política, elevando sus tareas y la oportunidad de su intervención política.⁷⁵

No es objetivo de este trabajo entrar en el debate sobre qué tipo de sistema es mejor (parlamentario, presidencial o semipresidencial). Considero que, por ejemplo, el régimen parlamentario funcionaría sólo en una mínima parte de los países de América Latina, y su posible constitución dependería de su historia y cultura política.⁷⁶ En este tenor, autores como Mario Serrafiero se ubican más allá de dicho debate al señalar que:

Ante el reciente pasado autoritario, el intento de poder hegemónico de algunos Ejecutivos actuales, la corrupción y la violación de derechos fundamentales [...] Ante esta situación el fortalecimiento del Poder Legislativo y del Judicial es un objetivo necesario, inevitable e indiscutible. La relativa fusión de poderes que implica el parlamentarismo, ¿llevará a fortalecer al Legislativo? [...] No debe olvidarse que lo que hace falta en América Latina

⁷⁵ Diether Nohlen, "Sistemas de gobierno: perspectivas conceptuales y comparadas", en D. Nohlen y Mario Fernández Baeza (eds.), *El presidencialismo renovado*, Caracas, Nueva Sociedad, 1997, pp. 107-108.

⁷⁶ Autores como Ismael Crespo y Leticia Ruiz critican las propuestas hacia la constitución de regímenes parlamentarios por no considerar que "la cultura política predominante supone que el conjunto de las actividades políticas, administrativas e incluso simbólicas recaiga sobre una única persona, aquella que encarna la Presidencia de la República". Véase "A propósito de la obra *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparadas* (vol. 1)", en *REIS*, núm. 83, 1998, p. 327.

es constituir instituciones eficaces y fuertes, que desarrollen suficientemente sus instancias de control institucional.⁷⁷

Por lo tanto, y más allá de este debate, lo que importa para lograr la consolidación democrática es el fortalecimiento de los poderes Judicial y Legislativo como contrapeso necesario al gran poder que el Ejecutivo mantiene en diversos países de América Latina, como Argentina, México o Brasil. En otros casos, el chileno por ejemplo, es necesaria una profunda reforma constitucional y electoral, porque el marco legal actual está ligado a los intereses del antiguo régimen y, en el caso de la representación política, las fuerzas relacionadas con el pasado militar mantienen una representación mayor a la de su fuerza electoral real en el Poder Legislativo.

Obviamente, es asimismo necesaria una efectiva división de poderes para crear un sistema de tratamiento igualitario en favor del individuo frente al Estado. Esto último implica que ninguna institución o grupo de interés (ya sean militares, *establishment* del antiguo régimen, Poder Ejecutivo, sindicatos, etcétera) se encuentre por encima de la ley.

Consideraciones finales

La transición democrática implica un esfuerzo de voluntad y compromiso, así como de un liderazgo hábil e inteligente capaz de negociar y renegociar el pacto político con todos los sectores que participan en ella. Sin embargo, en aras de su propia via-

⁷⁷ Mario Daniel Serrafiero, "El presidencialismo latinoamericano: estado de la cuestión y alternativas de investigación", en *Iberoamericana: Nordic Journal of Latin American Studies*, vol. 23, 1993, pp. 121-122.

bilidad, en el proceso de transición sobreviven los intereses y el marco legal heredado del antiguo régimen.

Por ello, el tema de la consolidación democrática es aún más complejo. La complejidad de la consolidación resulta de la necesidad de construir instituciones confiables para asegurar y mantener la democracia —y los valores alrededor de ella— en países con un pasado inmediato de autoritarismo y represión. En América Latina, hasta el día de hoy, los esfuerzos para obtener la consolidación democrática han sido exitosos sólo en parte. Como se observó a lo largo del trabajo, para hacer efectiva la consolidación democrática en las naciones latinoamericanas, se requiere cumplir un objetivo: construir instituciones políticas creíbles y efectivas que aseguren la igualdad del individuo frente al Estado y la ley.

Por lo tanto, el proceso de consolidación democrática enfrenta los siguientes retos mínimos:

—Primero, garantizar la existencia del Estado en el sentido weberiano. Dicho Estado debe ser capaz de garantizar la libertad de elección, el monopolio de la violencia legítima y la protección de los derechos ciudadanos.

—Segundo, el reto de la eliminación de cualquier vestigio del pasado militar o autoritario. Esto se facilita con la consecuente superación del antiguo marco constitucional, producto y legado del antiguo régimen.

—Tercero, los gobernantes democráticos deben gobernar con apego a la legalidad y respetar los límites impuestos por la ley y la división de poderes.

La democracia estará consolidada cuando los incentivos, reglas e instituciones del régimen político democrático se conviertan en la única forma de proceder posible. Como se señaló en el presente trabajo, para llegar a este punto se requiere cumplir tres aspectos básicos vinculados al funcionamiento del Estado: a) que la mayoría de los actores políticos estén de

acuerdo con la legitimidad del régimen político democrático (en el caso de América Latina, los actores políticos más relevantes deben comprometerse a no volver a tocar las puertas de los cuarteles); b) que la población perciba a las instituciones y los procedimientos democráticos como los más apropiados para dirigir la vida colectiva y, c) que los conflictos entre gobierno y oposición se resuelvan mediante los procedimientos, las leyes y las instituciones sancionadas por el proceso democrático.

De manera adicional, encontramos cinco condiciones afines a las democracias consolidadas, que se complementan y vinculan entre ellas.

Una sociedad civil. La primera condición es la existencia de una sociedad civil que realice demandas al Estado y promueva la rendición de cuentas por parte de los gobernantes.

Una sociedad política. La segunda es la existencia de una sociedad política (partidos, legislaturas, elecciones, reglas electorales, etcétera) que, dentro de los límites y normas del procedimiento democrático, represente y sea intermediaria de la sociedad civil frente al Estado. Los partidos políticos y las legislaturas son parte importante de la sociedad política, porque ayudan a los grupos a expresar sus intereses y a los gobiernos a gobernar.

El apego a la ley o la consecución de un Estado de derecho que funcione. La tercera condición es el apego a la ley o la consecución de un Estado de derecho que funcione, lo que significa que ningún grupo o interés especial se encuentre al margen del imperio de la ley y que los ciudadanos puedan acudir a los tribunales para defenderse —en caso de ver amenazados sus derechos— del Estado y sus funcionarios. El apego al imperio de la ley implica también la existencia de un Poder Judicial que lo garantice, mediante su autonomía política e institucional.

Profesionalización de la burocracia. La cuarta condición es la profesionalización de la burocracia que debería estar encami-

nada primero a proteger los derechos ciudadanos y, segundo, a fortalecer la efectividad del Estado para realizar funciones tan básicas como garantizar el orden o cobrar impuestos.

Vinculación entre la economía y la sociedad. La quinta es la vinculación entre la economía y la sociedad. La consolidación democrática sólo se sostendrá si es capaz de producir mejores niveles de vida y distribución del ingreso. Por lo tanto, es necesaria una situación económica estable porque favorece la consolidación democrática. Su legitimidad —a largo plazo— dependerá de la inclusión en el programa económico de los sectores más desfavorecidos. Cabe observar que dichos sectores fueron los más perjudicados con el rompimiento del antiguo modelo corporativo o paternalista del Estado a favor de las políticas neoliberales.

El éxito del programa económico es necesario para evitar lo que algunos académicos identifican como los peligros de la “democracia delegada” o “por default”. El caso de Argentina nos sirve como un buen punto de referencia. Recordemos que durante el gobierno de Carlos Saúl Menem se gobernó con instituciones aún débiles y una población que no contaba con canales efectivos de participación, además de que dicha población todavía mantenía vivos los recuerdos del pasado militar y de la experiencia de la hiperinflación. Esto provocó un gobierno “por decreto” con el objetivo, paradójico, de implementar el programa económico.

Aunado a las condiciones mencionadas queda el factor internacional que, pasada la Guerra Fría, es favorable a las nuevas democracias del continente. El razonamiento detrás del apoyo a los regímenes de seguridad nacional era la contención de la amenaza comunista a costa de la democracia. Este argumento, de corte ideológico, político y estratégico, no tiene el día de hoy mayor sustento.

Por lo tanto, en algunos países de América Latina, una profunda reforma constitucional podría ser un instrumento

necesario y útil para consolidar la democracia, como lo ilustran el Pacto de los Olivos y la ulterior promulgación de una nueva Constitución en Argentina, así como la necesidad de revisar las llamadas “Leyes de Amarre”, contenidas en la Constitución chilena, para crear una efectiva división de poderes y contrapesos al Ejecutivo, y así evitar el fenómeno de la “democracia por default”. Este fenómeno también está asociado al personalismo y refleja la decepción de la ciudadanía con las instituciones y los canales de participación democrática.

Finalmente, cabe añadir y recordar que el complejo proceso de consolidación es gradual y dependerá del consenso de los diferentes actores políticos y sociales en admitir que la democracia es la forma más deseable (o la menos peligrosa) de gobierno y de solución de intereses en conflicto. En síntesis, la democracia no estará consolidada hasta que ninguna institución, grupo o persona esté por encima de la ley, y cuando la ciudadanía cuente con un sistema de participación y representación efectivo.