

SOBRE EL CONCEPTO DE PAÍSES EN VÍAS DE CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA

Por MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ

El déficit democrático y sus consecuencias

El estudio de los sistemas políticos latinoamericanos presenta una notable complejidad cuando se aborda desde la perspectiva del papel que desempeña la democracia en su seno. A los efectos del presente ensayo, la democracia es entendida como un conjunto de reglas procedimentales en la línea de lo expresado por Dahl, Bobbio y Sartori, entre otros autores. Estas reglas configuran el proceso de toma de decisión política o sirven para la resolución pacífica de los conflictos; también comportan la satisfacción de los principios de plena participación de la población en la libre elección de líderes representativos para un período de tiempo definido y la posibilidad de rotación pacífica de su gobierno, y la existencia de una amplia garantía en el ejercicio de derechos civiles relativos a la libre expresión, manifestación y reunión.

De acuerdo con esta premisa de características mínimas, los sistemas políticos latinoamericanos han acumulado un serio déficit democrático desde su origen como entidades soberanas hasta prácticamente nuestros días. A la extensión del sufragio censitario durante largas décadas, al igual que en la mayoría de otros casos extraregionales, se unió, asimismo, la marginación del voto femenino hasta mediado el presente siglo. Por otra parte, la práctica democrática fue sustraída de otros ámbitos de la actividad pública como eran los de los gobiernos municipales, provinciales o

regionales, así como en el seno de los sindicatos y de las organizaciones empresariales; instancias en las que sólo muy recientemente se han generalizado tímidamente los hábitos democráticos.

Al mismo tiempo, gran número de las sociedades políticas latinoamericanas mostraron un peculiar constreñimiento tanto en el terreno del aparato estatal como en el crecimiento de los sectores medios, lo que dio paso a largos períodos de tutela militar al estimarse que el Ejército o bien desempeñaba la función de única estructura institucional operativa, o servía a los intereses de la oligarquía económica que pugnaba por el mantenimiento incólume de sus posiciones de favor y de sus beneficios. Además, una peculiar inserción en la economía mundial, basada en exportaciones agropecuarias y mineras e importaciones de capital y de bienes de consumo y de equipo, debilitaron la aparición de sectores medios en la dirección tomada en Europa en el período de entre guerras.

En otro orden de cosas, ha sido tradicional la definición de la política en América Latina más en términos de participación —o de no participación— que de representación (Touraine, 1989: 138), siendo una de las debilidades de la política de participación la de no contar con el apoyo de la mayoría cuando su capacidad distributiva disminuye. En esta misma dirección se refiere Guillermo O'Donnell al considerar el término «democracia delegativa». Por último, la pervivencia de grandes bolsas de población indígena o mestiza marginada contribuía a una difícil integración social y a la casi imposible socialización nacional, por lo que se incrementaba el riesgo de dualización.

La aparición de formas antiinstitucionales no fue patrimonio exclusivo de los militares. En general, desde sectores civiles, en algunas situaciones vinculados a la actividad partidista existente, se generaron expresiones de claro matiz movimientista precursoras de las experiencias populistas. En ambos casos un estilo de conducción política marcadamente prebiscitario, según la lógica participativa antes enunciada, arrinconó a las prácticas democráticas y puso en marcha maquinarias político-administrativas novedosas que llenaron el espacio del diminuto, oligarquizado e inoperante Estado liberal.

El Estado así surgido fue botín clientelar de unos sectores cuya fuerza se incrementaba en función de lo que aquél crecía; la lógica del momento desechaba cualquier idea de pluralidad de intereses o de multitud de lealtades imponiendo la concepción de una obligada incorporación al proyecto populista con la obvia sanción de exclusión de lo público que llevaba el rechazo a tal invitación a participar. De cualquier manera,

nuevamente la práctica democrática quedaba excluida de estas experiencias.

En otro orden de cosas, la revolución cubana supuso la puesta en marcha de una nueva metodología política que excluía por completo la praxis democrática. La reflexión efectuada recogía dos polémicas muy en boga por entonces. En primer término, la democracia quedaba adjetivada con el término «formal» para identificar un ámbito estrictamente procedimental —cuya ejecutoria irregular era una constante— que se alejaba de la «democracia real».

Esta situación comportó por una parte el desprecio de la denominada «democracia formal» al ser ésta identificada con «sistema político burgués», y por otra el camuflaje de una situación no democrática, autoritaria, por la larga pléyade de términos que se impusieron: democracia participativa, democracia sustantiva —como si los acuerdos democráticos pudiesen constituir un compromiso sustantivo y no sólo una transacción institucional contingente (Przeworski, 1988: 98)—, eso sí, obviando referirse a democracia popular y estando caracterizada su aportación conceptual a una prácticamente nula elaboración teórica; carente siempre todos estos términos de definiciones articuladas, coherentes y rigurosas. Una de las consecuencias de este estado de cosas fue la confusión vulgar que se originó desde entonces entre los conceptos de democracia y de sistema político que aparecen enredados con significados iguales.

En segundo término, la revolución cubana dio alas a numerosos sectores sociales, principalmente de la izquierda, para abandonar su fe en la democracia como método destinado a alcanzar el poder y concebir la lucha armada como uno verosímil y eficaz. Complementariamente, las tesis reaccionarias, que al amparo de la guerra fría habían reprimido todo intento reformista aupado mediante procesos democráticos, alcanzaron una fuerte intensidad expandiéndose la doctrina de la seguridad nacional que pretendía justificar la ausencia de métodos democráticos. Al amparo de la denuncia de que el sistema democrático partidocrático dividía a la nación, polarizaba a la sociedad en una lucha de clases irrefrenable y era el escudo de elementos subversivos, se fomentaba eufemísticamente la necesidad de poner en vigor nuevas fórmulas que se pretendían democráticas.

En las cuatro décadas que siguen al final de la Segunda Guerra Mundial, los países latinoamericanos mantienen una relación con las prácticas democráticas desigual, a pesar de que el término del conflicto bélico ha visto la extensión de experiencias democráticas que van desde la intensificación del derecho del sufragio a la expansión del número de países democráticos.

Durante el período en el que los fascismos europeos y el régimen militar japonés son reconvertidos a sistemas políticos democráticos y alcanzan asimismo este estadio algunos de los nuevos Estados, fruto del proceso descolonizador, América Latina constituye una región heterogénea que si puede mostrar como común denominador la unánime aceptación teórica del credo constitucionalista desde la independencia de sus Estados. Irónicamente, la profusión de dictadores y de irrupciones antiinstitucionales se vio acompañada con la puesta en marcha sucesiva de nuevas constituciones; este proceso autojustificativo en la búsqueda de la legitimidad de los diferentes regímenes contribuyó al descrédito de la regulación legal-racional de la vida política.

Desde el punto de vista de la práctica democrática, en el período citado en el párrafo anterior se dan cabida categorías diferentes desde una perspectiva muy general. La primera está formada por aquellos sistemas políticos regidos de una manera continuada por reglas democráticas; éste sería el caso de Colombia, Costa Rica y Venezuela. La segunda categoría la componen los casos nacionales definidos por irrupciones autoritarias o por períodos de práctica semidemocrática con exclusión de sectores políticos significativos; Argentina, Bolivia, Brasil, Cuba, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú y Uruguay serían los ejemplos.

Finalmente, la tercera categoría se referiría a aquellos casos que contabilizarían una ausencia total del fenómeno democrático: El Salvador, Haití, México, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana. El panorama, desde el punto de vista democrático, hasta el inicio de la década de los años ochenta era devastador. Esto era así tanto por el defecto histórico que suponía la ausencia de los procedimientos democráticos de la vida política nacional como por la inestabilidad e incapacidad de los sistemas políticos democráticos de mantenerse operativos. Sin embargo, repentinamente, el escenario sufrió un brusco cambio.

En el año 1992 todos los países latinoamericanos, salvo Cuba, cuentan con líderes representativos elegidos libremente mediante reglas aceptadas mayoritariamente que implican su renovación tras un lapso de tiempo prefijado; por su parte, la oposición política tiene garantizada su libre actuación y cuenta en la mayoría de los casos con amplias posibilidades de convertirse en gobierno en las próximas elecciones, circunstancia ésta que ha sucedido ya en prácticamente todos los países salvo en Chile, Haití, México, Panamá y Paraguay, por razones del calendario político. Esta situación de casi unanimidad política es insólita en la historia de la región

donde nunca se dio tal condición generalizada de prodominio de los sistemas políticos democráticos.

No obstante, desde una aproximación teórica, el estudio de la democracia en América Latina está sometido a la respuesta del interrogante que plantea si la actualidad no es una etapa más en la inestabilidad crónica del área y en la incapacidad de asentarse el citado conjunto de reglas procedimentales. Podría concebirse que el definitivo final de la guerra fría no fuera un requisito suficiente aunque sí necesario para el éxito democrático; de alguna manera, la guerra fría no existía en la década de los años treinta del presente siglo y las irrupciones autoritarias se avalanzaron como una oleada sobre el continente.

Ahora surge con plena evidencia que de lo que se trata, normativamente y a corto plazo, es de «maximalizar la probabilidad de que se mantengan ciertas condiciones mínimas de la democracia», en espera de que posteriormente y «como consecuencia del satisfactorio funcionamiento de la democracia representativa, se producirá un proceso de aprendizaje o socialización que llevará a los diversos actores a socializar los valores a ella asociados, lo cual permitirá una profundización de la democracia desde el punto de vista político, hacia formas más participativas, y su eventual extensión a la esfera económica y social» (Rey, 1990: 394).

El estudio se centra, por tanto, en el ámbito de la desaparición de las constricciones, riesgos, bloqueos e irregularidades que impiden que una situación democrática quede normalizada frente a la potencial posibilidad de involución, quiebra e incluso inestabilidad permanente; o, si se prefiere, en la consolidación democrática. En cualquier caso, supone adentrarse en el ámbito más complejo que representa el sistema político con una lógica funcional entre elementos del mismo. Por el contrario, no se trata ya de una evaluación de la democracia en sí misma que, dicho sea de paso, cuestiona su relación causal con el progreso social (Di Palma, 1990: 17). En este sentido, las habituales imprecaciones contra la democracia por la no satisfacción de necesidades económicas o sociales o la no reparación de injusticias lo son contra el sistema político y sus disfunciones e ineficacias. La confusión alcanzada por la equiparación antes citada es aquí evidente y está en la base del generalizado, aunque muy superficial, desencanto democrático.

Factores de progreso de la poliarquía

Con excepciones, donde la República Popular China es la más notable, puede mantenerse hoy como generalización válida que el hecho de referirse

a un régimen político comporta la asunción del credo democrático en su funcionamiento interno, de suerte que «sólo cabe en la actualidad una sola teoría del sistema» (Cotarelo, 1990: 86): el democrático. Sin embargo, podría establecerse una clasificación por países atendiendo al funcionamiento de sus sistemas políticos en cuanto a su mayor o menor grado de flexibilidad frente a situaciones de amenaza de quiebra del mismo e incluso frente a su capacidad potencial de generarlas.

De esta forma, estando éste muy lejos de ser el objeto del presente trabajo, podría alcanzarse un coeficiente de fragilidad que probablemente establecería en la cima de los países menos propensos al colapso político a Estados Unidos y en uno de los puestos últimos a Tailandia (1). Un repaso a la literatura politológica muestra la existencia de una amplia gama de condiciones ligadas al devenir de un sistema político para garantizar su supervivencia. Si bien puede ser sarcástico constatar que, en muchos casos, las condiciones que permiten a un sistema democrático sobrevivir a corto y medio plazo son capaces de constreñir su potencial para resolver los enormes problemas de pobreza y desigualdad (Karl, 1990: 13) y cuya no resolución es posible que acarree, en el largo plazo, el fin del sistema democrático.

Juan J. Linz (1987) ha puesto de relieve cómo la existencia de ciertas características y actuaciones de importantes actores políticos disminuyeron las probabilidades razonables de supervivencia y consolidación de algunos regímenes democráticos, precipitándoles en su caída autoritaria. Así, la pérdida de legitimidad, de eficacia y de efectividad de un régimen, la existencia de un sistema de partidos inadecuado y de una oposición desleal o semileal, la estabilidad del gobierno y la manera de establecerse un nuevo régimen democrático, tanto en su fase constituyente como en la capacidad de incorporación a aquéllos que no formaban parte de la coalición fundadora, son algunos de entre los elementos que pueden predeterminar la quiebra del sistema democrático.

Centrando la discusión en un enunciado positivo de las condiciones que favorecen significativamente las oportunidades para el debate público y la práctica democrática, el grueso de la literatura parece centrarse en el binomio referido a satisfacciones económicas por parte de la mayoría de la población y a la implícita aceptación por parte de ésta al sistema. El

(1) Tras el golpe número 17 después de la abolición de la monarquía absoluta en el año 1932 propiciado por los generales Sunthorn y Suchinda en febrero del año 1991.

desarrollo económico y la legitimidad, entendida como el grado en que las instituciones son valoradas en sí mismas y consideradas justas y adecuadas (Lipset, 1977: 26), dan paso a siete series de condiciones más minuciosas: secuencias históricas, grado de concentración en el orden socioeconómico, nivel de desarrollo socioeconómico, desigualdades, segmentación cultural, control extranjero y creencias en los activistas políticos (Dahl, 1989: 39). Estas series, dentro de un ámbito de mayor sofisticación dan paso a cinco condiciones fundamentales cuya vigencia, en un determinado país, pueden derivar el mantenimiento y el progreso de las instituciones de la poliarquía (2) en un alto grado (Dahl, 1989b: 264).

En primer lugar, los medios de la coerción violenta deben encontrarse neutralizados por el control de los civiles sobre los militares y la policía, aspecto éste extremadamente sensible en la vida latinoamericana. En segundo término, la sociedad debe ser una de características modernas —con unos niveles históricos promedio de riqueza, ingreso, consumo y educación, gran diversidad ocupacional, poblaciones mayoritariamente urbanas, un descenso marcado de la población agraria, y una relativa importancia económica de la agricultura—; dinámicas —crecimiento económico e incremento de los niveles de vida—; y pluralistas —numerosos grupos y organizaciones relativamente autónomos, particularmente en la economía—; características, las tres, con muy heterogénea implantación en América Latina, al analizar, caso por caso, los diferentes países del área.

En tercer lugar, el país debe ser culturalmente homogéneo, de manera que si fuera heterogéneo no debe encontrarse segmentado en subculturas fuertes y diferenciadas, y si se encuentra así segmentado sus líderes han debido tener éxito en crear un arreglo consociacional para enfrentarse a los conflictos subculturales; en este sentido aparece uno de los principales retos que tienen aquellas sociedades que no han sabido articular en la vida política la presencia importante de sectores indígenas.

(2) El término de poliarquía fue desarrollado por Robert A. Dahl como sustituto del de democracia. Señala que es importante mantener la distinción entre la democracia, como sistema ideal, y los convenios institucionales que deben verse como una aproximación imperfecta al ideal. Los ocho requisitos para que se dé la democracia son: libertad de expresión; libertad de voto; elegibilidad para el servicio público; derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo (a luchar por los votos); diversidad de fuentes de información; elecciones libres e imparciales; e instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias. (Dahl, 1989: 15).

En cuarto lugar, las creencias y la cultura política, fundamentalmente entre los activistas políticos, tienen que apoyar las instituciones de la poliarquía; a menudo en América Latina el estilo de conducción política de sus líderes ha comportado actitudes antiinstitucionales, próximas al autoritarismo o al despotismo que, en todo caso, conllevaban un fuerte contenido de desprecio hacia patrones racionales.

Por último, no debe estar sometido a intervención alguna por parte de una potencia extranjera hostil a la poliarquía; circunstancia muy extendida a lo largo de la Historia de gran número de países de la región.

Desde otra postura teórica, al concebirse la democracia como un particular sistema de procesamiento y resolución de conflictos intergrupales en cuyos resultados domina la incertidumbre (Przeworski, 1988: 93), se insiste en la necesidad de la existencia de una gama variada de notas peculiares entre las que destacan: el expreso reconocimiento, como una característica permanente de la actividad política, de la existencia de intereses antagónicos y de la organización tendiente a satisfacerlos; el procesamiento y la liquidación de los conflictos conforme a reglas especificadas *a priori*, explícitas, potencialmente familiares para todos los participantes y que sólo pueden ser modificadas de acuerdo con reglas; y, finalmente, el uso de la fuerza física, organizada de manera permanente, regulado mediante normas que especifican las contingencias en las que puede aplicársela universalmente y *ex ante*.

Con respecto a América Latina más específicamente, Larry Diamond y Juan J. Linz (1989) han enunciado hasta once fuentes de progreso y fracaso democrático, que funcionan con diferente intensidad según los países. Un listado de las mismas recoge algunos de los condicionantes ya enunciados y otros específicos: los factores históricos, la cultura política, el liderazgo político, las instituciones políticas, la fortaleza y estructura del Estado, los militares, la sociedad civil y su vida asociativa, la desigualdad en función de la clase social y otros *cleavages*, el desarrollo socioeconómico, las políticas económicas y sus resultados, y, por último, los factores internacionales.

Alain Touraine (1989: 420), por su parte, se refiere a la existencia de cuatro condiciones mínimas «para que exista la democracia» en esta región. La primera se refiere a la existencia de un espacio político específico en el que se reconozca la existencia de un sistema político y de ciudadanos. La segunda concierne a la separación de la sociedad política, espacio de pluralismo y de diversidad de los intereses, y del Estado. En tercer lugar, es necesaria la presencia consciente de un principio de igualdad entre los individuos que permita conceder a todos los mismos derechos. Por último,

es imprescindible la existencia de grupos de interés reconocidos y organizados de manera autónoma, de manera que las instituciones representativas correspondan a unos intereses representables.

Como se ha indicado anteriormente, el problema de la democracia en América Latina, al iniciarse la década de los años noventa, radica fundamentalmente en la generalizada extensión de una forma de gobierno previa que contabiliza maneras continuadas de nula vigencia democrática o de expresiones de la misma tanto parciales como sometidas a un ritmo de existencia muy irregular. Por ello, la puesta en marcha de sistemas políticos democráticos en la actualidad tiene que tener en cuenta este déficit crónico histórico y el factor inmediatamente precedente.

De cualquier manera, se constata que en el caso latinoamericano en concreto, ninguna de las precondiciones para alcanzar la democracia en sí misma considerada es suficiente para producir tal resultado. De esta forma lo que la literatura politológica ha considerado tradicionalmente como precondiciones de la democracia deberían ser mejor concebidas como los resultados del sistema democrático (Karl, 1990: 5), posición ésta que viene a complicar el problema y a centrarlo en un terreno de marcado probabilismo y de casualidades indeterminadas.

Las transiciones políticas en América Latina

Si se acepta la idea de que toda transición es un período en el que las reglas del juego político no están definidas, es obvio que el lapso de tiempo en el que se lleva a cabo es escenario de un indeterminado número de procesos y de reacomodamientos que tienen por sujetos a diferentes actores políticos. En el ámbito de esta actividad, en la que se ven sumidas las transiciones de los países latinoamericanos, caben registrarse como elementos que posteriormente ejercerán una influencia directa en el proceso de conformación del nuevo sistema democrático: el camino de redemocratización llevado a cabo; la relación entre liberalización y democratización del régimen anterior; y el proceso de democratización en sí mismo considerado.

La gran mayoría de las transiciones políticas se han producido siguiendo el camino definido como de redemocratización iniciada en el seno del régimen autoritario anterior descrito por Alfred Stepan (1988: 115) en el que las Fuerzas Armadas han desempeñado un papel activo. Esta regla general recoge las excepciones de Argentina, donde el colapso de la institución militar fue total, y de Colombia y Venezuela (ambas en 1958), Uruguay (1984) y Chile (1989), que vieron como sus partidos políticos preexistentes

al período autoritario tuvieron la posibilidad de precipitar la transición mediante un pacto partidista con la concurrencia o no de elementos consociativos (Stepan, 1988: 1228). El caso de Nicaragua conforma, asimismo, una dinámica autónoma al tratarse de un resultado derivado de una guerra revolucionaria.

En cuanto a la relación entre liberalización —entendida como el proceso de redefinir y ampliar los derechos— y democratización —referida a aquellos procesos en que las normas y procedimientos de la ciudadanía son, o bien aplicados a instituciones políticas antes regidas por otros principios, o bien ampliadas para incluir a individuos que antes no gozaban de tales derechos u obligaciones o para abarcar problemas e instituciones que antes no participaban de la vida ciudadana—, queda abordada en su perfil teórico por Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter (1988). En el caso de América Latina, esta relación se concibe en la práctica totalidad de los casos, salvo el brasileño, como un continuo en el que el desencadenamiento del proceso donde la liberalización da paso a la democratización se lleva a cabo en un plazo de tiempo muy corto.

Por último, en lo que se refiere al proceso de democratización en sí mismo considerado, éste toma cuerpo en el peculiar desarrollo de la construcción de los nuevos sistemas políticos democráticos, absorbiendo frente a su anterior lógica autoritaria, la lógica democrática. El proceso de democratización que supone un auténtico modelado en el interior del sistema contiene cuatro aspectos fundamentales (Di Palma, 1990: 8): la calidad del producto terminado, esto es las reglas democráticas e instituciones particulares escogidas entre las muchas posibles; el modo en la toma de decisiones que conduce a la selección de reglas e instituciones, es decir pactos y negociaciones frente a acciones unilaterales; el tipo de socios concurrentes o lo que es lo mismo, el tipo de alianzas y de coaliciones forjadas; y el calendario y el ritmo impuesto en las diferentes tareas y estadios de la transición.

Estos aspectos llegan a construir un entramado que pone de relieve la imposibilidad de referirse a un único modelo transicional latinoamericano, circunstancia ésta que debe enfatizarse suficientemente y que debe ahora abandonarse por no ser el objetivo del presente trabajo (3). Sin embargo, el

(3) La realización de taxonomías transicionales teniendo en cuenta los diferentes procesos de cambio político según los aspectos recién enunciados puede llevarse a cabo siguiendo los estudios monográficos del autor (Alcántara, 1989 y 1990).

diseño producido en América Latina en lo que se refiere al marco institucional es uno definido por constituciones presidencialistas y sistemas democráticos no consensuales de tipo mayoritario, a pesar de haberse insertado el sistema electoral proporcional. Complementariamente, el modo en el que se han tomado las principales decisiones políticas ha sido abiertamente confrontador, alejándose de la política de pactos, y produciéndose, en los pocos casos que se materializaron, alianzas espúreas (4).

En cuanto al calendario y al ritmo transicional, se observa que salvo el dilatado proceso brasileño, la mayoría de las transiciones se han llevado a cabo en períodos inferiores a dos años. La estrategia predominante ha sido la del cambio de régimen mediante una Asamblea Constituyente que realizó sus labores después de las primeras elecciones generales salvo en los casos de Ecuador y Perú. Esta metodología no se adoptó ni en Argentina, ni en Bolivia, ni en Uruguay, donde pervivió el texto constitucional anterior al período autoritario. En este sentido, el caso de Chile comporta un modelo original muy diferenciado respecto a los restantes países latinoamericanos.

La discusión teórica en torno a cuándo termina un proceso de transición política resulta vanal en el marco de la presente exposición, toda vez que es una circunstancia irrelevante a la hora de la conceptualización de los sistemas democráticos actuales. Tampoco parece ser útil si lo que se pretende es derivar, de manera absolutamente lineal, de su fin el inicio de otro período que suele denominarse de consolidación. Una aproximación mecanicista a este fenómeno no aporta los elementos necesarios para su comprensión. Además, es simplista construir un modelo que recoja la idea de que una transición política es indefectiblemente seguida por un período de consolidación del régimen político, por muy dinámica que quiera ser considerada esta secuencia.

(4) Los ejemplos claros de una lógica no negociadora y unilateral en los últimos tiempos serían la puesta en marcha de los planes Austral y Cruzado en Argentina y Brasil respectivamente, la nacionalización de la banca por parte del Gobierno peruano de Alan García, la política uruguaya del Gobierno colorado de Sanguinetti con respecto al juicio sobre responsabilidades de los militares y la política priista mexicana en general. Asimismo, aunque afectada por condiciones muy diferentes que sobre todo tienen que ver con la situación existente de guerra civil, la política en América Central promueve acciones unilaterales. Contrariamente, en las transiciones colombiana y venezolana del año 1958, los pactos entre los partidos principales fueron fundamentales, llegando en el caso colombiano a integrarse plenamente en el sistema político con efectos peculiares sobre el mismo. Bolivia sería el caso de concertación en la política por excelencia desde el año 1985 hasta la fecha; el «acuerdo patriótico», alianza que coaliga a sectores de la derecha reaccionaria de Acción Democrática Nacionalista del ex dictador Bánzer con otros progresistas de Paz Estensoro y de Paz Salinas. Esta situación es muy distinta a la de Chile en la que se abre un acuerdo muy amplio que cubre a fuerzas del centro y de la izquierda del espectro político.

En general, puede considerarse a la transición política como un período concreto en el que se llevan a cabo diferentes procesos tendentes a instaurar una poliarquía; estos procesos concitan la puesta en marcha y el cumplimiento de una serie de reglas de juego mayoritariamente aceptadas. A partir del momento en que esta situación se alcanza, el nuevo régimen político democrático comienza a funcionar procesando demandas de los ciudadanos y elaborando medidas que tienen una inmediata repercusión en distintos ámbitos de la esfera pública y con implicaciones directas o no sobre las referidas demandas.

En la medida en que las reglas de actuación del sistema sean concebidas como las únicas posibles por parte de la gran mayoría de los ciudadanos se habrá conseguido estabilizar el sistema. En términos de Juan J. Linz (1990: 29), el sistema democrático debe ser percibido «como el único casino en el pueblo» (*only game in town*), para utilizar una expresión del viejo Oeste. Continuando con esta percepción figurada que equipara lo democrático con «un juego abierto de resultados inciertos que no impone a sus jugadores otra expectativa que el hecho de jugar» (Di Palma, 1988: 73), se abren visiones minimalistas y posibilistas por las que es la habilidad para crear reglas de competición que atraigan a los jugadores hacia el juego y que, además puedan despejar o convertir en inoperante la tentación de jugadores esenciales de boicotear el juego las que definen la factibilidad de la consolidación de la democracia.

La consolidación del sistema democrático

En términos generales podemos definir consolidación democrática como «el proceso de reforzamiento, afirmación, robustecimiento del sistema democrático, encaminado a aumentar su estabilidad, su capacidad de persistencia y a contrarrestar y prevenir posibles crisis» (Morlino, 1986: 13). Frente a esta acepción, las anteriormente formuladas por Linz y Di Palma tienen un carácter minimalista según admiten los propios politólogos. En la otra acera se situaría la posición que identifica la consolidación del sistema democrático con la eficiencia de las políticas puestas en marcha por el mismo.

Al insistir Linz que un régimen consolidado es aquél en el que «ninguno de los actores políticos principales, partidos, intereses organizados, fuerzas e instituciones consideran que hay alternativa alguna a los procedimientos democráticos para obtener el poder, y que ninguna institución política tiene derecho a vetar la acción de los que gobiernan democráticamente elegidos» (1990: 29), centra la discusión en el ámbito weberiano de la legitimidad. Con

respecto a la posición maximalista adopta aún una postura de reto evidente al expresar su convicción de que «el hecho de que algunas democracias pudieran ser ineficientes a la hora de resolver problemas importantes no "debería confundirse con la falta de consolidación", aunque pudiera calificarlas como democracias que se arriesgan a la inestabilidad» (5).

Más adelante señala la importancia de «mantener separados analíticamente el problema de la consolidación del régimen y el de su actuación, sus problemas y sus crisis» (1990: 32). No obstante, Linz reconoce que en aquellas sociedades que tienen serios problemas sociales y económicos, donde importantes segmentos de la población sufren graves privaciones, el sistema democrático que no pone en marcha relativamente pronto cambios sociales sobresalientes, será desafiado por el descontento de las masas, produciéndose quizás conflictos violentos que conduzcan, bien a una violencia revolucionaria o, más probablemente, a respuestas contrarrevolucionarias.

En otro orden de cosas, en el caso latinoamericano actual sólo las Fuerzas Armadas podrían llegar a plantear un desafío al régimen democrático, habida cuenta del alto grado de autonomía con que cuentan frente al poder civil. Complementariamente, en la gran mayoría de los casos, no salieron en absoluto debilitadas tras los procesos de transición. Esta situación debe ser tomada en cuenta por cuanto que hay gran consenso para estimar que el control civil sobre los militares es una dimensión de gran importancia del concepto de democracia, especialmente importante para el ámbito de esta región (Karl, 1990: 2).

Leonardo Morlino (1986: 19) define la consolidación democrática, en términos más precisos, como «el proceso de adaptación-congelación de estructuras y normas democráticas que son aceptadas como legítimas, en parte o del todo, por la sociedad civil. Tal proceso, complejo y variado, se desarrolla en direcciones diferentes y alcanza tal refuerzo de aquellas instituciones y normas como para permitir su persistencia». Tanto en este caso como en la posición de Linz aparecen dos elementos constantes: el asentimiento del régimen por parte de la población, lo que lleva al problema de la legitimidad, y el funcionamiento procesal de estructuras y reglas, esto es instituciones.

En cuanto a la legitimidad de los sistemas democráticos, concebida en un ámbito denominado por traumas históricos derivados de la persistente

(5) En el original *democracies risking instability*.

inestabilidad o de la absoluta sequía democrática, con independencia de las notas que conlleva de apoyo y consenso, se asocia íntimamente con la satisfacción de necesidades de la población. El propio Morlino (1985) ha estudiado esta relación entre legitimidad y eficacia. Es en este nivel donde se da cabida a la variable socioeconómica, pudiéndose retrotraer la discusión y enlazarla con los elementos relativos al desarrollo, satisfacción de necesidades y demandas, igualdad de oportunidades, etc., recogidos en los listados de factores que dan contenido a una situación poliárquica.

La discusión teórica entre la igualdad y la libertad, analizada recientemente en un trabajo de Robert A. Dahl (1990), aparecía también plenamente vigente a la hora de realizar una aproximación al fenómeno de la consolidación del sistema democrático. Pero si el autogobierno por medio del procedimiento democrático es un derecho fundamental, incluso inalienable; si el ejercicio de dicho derecho inalienable necesariamente implica un número sustancial de derechos más específicos, los cuales, en consecuencia, son también fundamentales e inalienables; y si una cierta igualdad de condiciones es necesaria para la igualdad política que entraña el proceso democrático, entonces el conflicto no se produce necesariamente entre la igualdad y la libertad. Se trata, entonces, de dilucidar la confrontación, en el plano conceptual, entre las libertades fundamentales de un tipo especial —aquéllas que disfruta una sociedad por el hecho de gobernarse a sí misma por medio del procedimiento democrático— y otras libertades de diferente tipo —entre las que se situaría la libertad económica—.

Pero en este caso chocan dos lógicas de contenido intrínseco muy diferente: la del gobierno y la del mercado. El reconocimiento del derecho personal de la propiedad se sumerge en un marco de límites amplios que establece el propio gobierno. Se da, de esta forma, un salto notable hacia la democracia económica, la cual para Ramón Cotarelo (1990: 114) «es una forma de la democracia elitista». Ahora bien, la democracia económica (6) queda lejos de asegurar la consolidación al afectar únicamente una parcela del escenario de toma de decisiones sin inferir en los restantes ámbitos que se señalan seguidamente.

Un análisis centrado en el problema que supone la puesta en marcha de nuevas instituciones y hasta de reglas del juego no experimentadas

(6) «Por democracia económica se entiende aquel régimen en que los trabajadores sobre todo y, en último término, otros sectores también, por ejemplo, usuarios de los servicios, intervienen en los procesos de adopción de decisiones en aquellos que les afecte» (p. 97), de manera que «el presupuesto más característico de la democracia económica es el control democrático y participativo de la economía» (p. 110). (Cotarelo, 1990).

anteriormente debe tener en cuenta que si se aceptan tres hipótesis formuladas por Morlino (1986: 53-58) la situación de los países latinoamericanos es ambigua con respecto a la consolidación democrática, si bien más favorable a la misma de lo que inicialmente cabría esperar. En primer lugar se indica que cuanto más rápido, amplio y completo es el espectro de partidos que surgen y se organizan durante la transición y la instauración, integrándose en el nuevo régimen, tanto más probable es la consolidación.

En América Latina se contabilizan casos en los que el sistema de partidos presenta una debilidad extrema como sería en Brasil, Guatemala, Ecuador, Haití, Panamá y Perú, entre los países más llamativos; y otros en los que el espectro político no ha quedado cubierto por los partidos políticos como sería en Colombia, durante tres décadas, El Salvador, México, hasta el año 1988 y Paraguay. En segundo término se indica que si los protagonistas de la instauración son fuerzas democráticas de derecha o centroizquierda, es más probable la consolidación. Situación ésta bastante extendida por la región.

En último lugar se sugiere la ventaja para la consolidación de una cultura política poco radicalizada, o resultado de la memoria histórica dejada por los costes sufridos durante el período autoritario, o bien resultado de las profundas transformaciones socioeconómicas ocurridas durante ese período. Apartados que se encuentran presentes en términos generales en la mayoría de los países latinoamericanos.

Otros aspectos institucionales que tienen que ser evaluados y que se refieren al orden socioeconómico se centran en las condiciones en las que las asociaciones empresariales o sindicales aceptan una solución democrática. A guisa de ejemplo, se reconoce fundamental la acción de ambas durante el gobierno de Raúl Alfonsín en Argentina. La Central General de Trabajadores impuso 13 paros generales durante el período de mandato de aquél, significando un inequívoco reto al gobierno democrático; pero, igualmente, la actividad de los empresarios fue causa de la hiperinflación que se abatió sobre el país durante el primer semestre del año 1989 y que desencadenó el fracaso del gobierno radical traducido en la precipitada antelación con que tuvieron que traspasarse los poderes.

Por otra parte, hay también que tener en cuenta si las condiciones de estructuración de las organizaciones de intereses de la sociedad civil se relacionan con los niveles de complejidad socioeconómica; esto es, si junto al cambio de régimen no hay, además, problemas de «construcción del Estado», o de creación «de las estructuras administrativas y judiciales sirvientes» (Morlino, 1986: 57), todo lo cual facilita asimismo la consolidación.

El asunto está siendo muy serio en algunos casos de América Central y Haití, mientras que la cuestión es diferente en los países restantes en los que se impone la reforma del Estado, al menos en lo que se refiere al «achicamiento» de su maquinaria burocrático-administrativa y a la modernización funcional de la misma.

Finalmente, la homologación de un país por su ingreso en instancias internacionales de cariz económico-financiero influye sobre sus fuerzas políticas; la actitud del gobierno de Alan García con respecto a la ruptura de relaciones con el Fondo Monetario Internacional no hizo sino precipitar el colapso económico de Perú.

Continuando en este plano, los logros económicos de los diferentes gobiernos democráticos han sido muy negativos a lo largo de los años ochenta, llegándose a denominar este período como el de la «década perdida». Al nulo control de las tendencias inflacionistas se ha unido la aparición de cifras de crecimiento económico negativo, el aumento de la marginalidad y el incremento de las diferencias socioeconómicas entre distintos sectores de la población. Aunque siempre se ha señalado lo inoportuno del recurso por parte de los líderes políticos a prometer en el régimen democrático podrá resolver todos los problemas en lugar de admitir que existen serias dificultades que no pueden resolverse inmediatamente, es evidente que una situación en la que no se ve «la salida del túnel» tiende a afectar seriamente al nuevo régimen.

Éste ha podido tener más o menos éxito en su política de derechos cívicos, incluso en aportar una imagen no corrupta, y, más aún, en su capacidad de reparar las atrocidades del anterior régimen autoritario, pero el fracaso económico puede traer consigo una sensación de continua inestabilidad que, en el peor de los casos, conduzca cuando otro tipo de condiciones se reúnan a la reapertura de los típicos ciclos de la política latinoamericana. La situación, sin llegar a ser de democracias consolidadas, se identifica con la de aquéllas que se «arriesgan a la inestabilidad», según la expresión antes citada de Linz. Pero, si se prefiere, puede darse paso a definirla como una de países en vías de consolidación democrática (7).

(7) La obvia identificación con la fórmula escogida en los años setenta para definir al conjunto de países que pertenecía al denominado Tercer Mundo de países en vías de desarrollo es ahora últi para encasillar esta situación intermedia.

Los países en vías de consolidación democrática

Como continuación de los diferentes aspectos teóricos contemplados en los apartados anteriores, pueden definirse los países en vías de consolidación democrática como aquellos países que han asentado los procedimientos democráticos y que, sin embargo, presentan dificultades para traspasar el umbral de los sistemas democráticos consolidados debido a peculiaridades propias de la forma en que se llevó a cabo la transición desde el régimen no democrático anterior, a problemas graves derivados de la falta de eficacia de sus distintas instituciones y a una notable inestabilidad en su percepción de legitimidad.

Puesto que la definición se articula sobre la contraposición de los países en vías de consolidación democrática con las formas de gobierno democráticas consolidadas, habría que añadir que se entiende por sistema democrático plenamente consolidado aquél que ha alcanzado un alto grado de institucionalidad poliárquica en la que se incorporan libremente los distintos actores posibles y que es considerado legítimo por la gran mayoría de la sociedad.

Esta última acepción integra el cumplimiento de las premisas poliárquicas de Dahl ya enunciadas, que ven asegurada su operatividad al ser institucionalizadas, esto es, asumidas en el proceso de formación de estructuras-instituciones; pero al mismo tiempo, se auna como elemento necesario la libre participación de actores sociales mediante reglas de juego mayoritariamente asumidas.

Ahora bien, lo que virtualmente condiciona la categoría de países en vías de consolidación democrática es el legado de la transición, la ineficacia institucional y la oscilante credibilidad con respecto a las virtudes del sistema. Los tres vectores aportan inequívocos efectos negativos al análisis de la consolidación del sistema político de la mayoría de los países latinoamericanos. A efectos sintetizadores, las transiciones han comportado una modalidad pactista en las que las fuerzas políticas que lideraron el período autoritario mantienen una importante autonomía política y grandes parcelas de poder.

Así, ni las Fuerzas Armadas ni el sector empresarial han visto modificado sustancialmente su anterior papel. Por otra parte, los sectores políticos democráticos no han tenido una suficiente capacidad para encardinarse mínimamente en la sociedad haciéndose portadores de sus reclamaciones e intermediando en sus demandas por satisfacer las necesidades más inmediatas. Finalmente, gran número de las transiciones en América Latina

se han basado en «pactos fundacionales» más por defecto que por exceso, esto es, se han llevado a cabo por el vacío dejado por la incapacidad del régimen autoritario para manejar la conducción política y por imposición de Estados Unidos, como acaeció en el caso centroamericano donde la «democracia electoral» dominó la escena frente a la metástasis revolucionaria.

En cuanto a la ineficacia institucional, se refiere tanto a la incapacidad para establecer reglas de juego más operativas que ayuden a la gobernabilidad del sistema y que afectan al diseño constitucional, como a los productos de las políticas públicas puestas en marcha que tuvieron como resultado más serio el completo descontrol de la economía. En el primero de los ámbitos, ni las constituciones que se mantuvieron (Argentina, Bolivia y Uruguay), ni las restantes que fueron resultado de procesos constituyentes abiertos a la par de la transición, consiguieron torcer el designio presidencialista y su lógica mayoritaria que predispone continuamente a la confrontación, así como tampoco el bicameralismo estéril con grandes desigualdades en la forma de representación.

De la misma manera, las medias electorales puestas en marcha todavía dificultan el sufragio, tanto por problemas técnicos derivados de los censos deficientes, como por dificultades políticas suscitadas por los criterios de representatividad empleados. También la ineficacia ha quedado de relieve en el vórtice del proceso privatizador, tras el cual, el sector público está siendo desmantelado a una velocidad prodigiosa sin contraprestaciones evidentes para la mayoría de la población, salvo aquellas derivadas de unos pingües ingresos en las arcas del Estado para atender momentáneamente el déficit.

Al mismo tiempo, la incapacidad para realizar reformas impositivas efectivas y creíbles, desarrollar las exportaciones de productos no tradicionales, frenar la carrera inflacionista, alcanzar acuerdos de integración regional viables, y sentar las bases para un inmediato crecimiento económico que permita el reparto, socava dramáticamente la confianza en el sistema.

Finalmente, la oscilante credibilidad con respecto a las virtudes del sistema está ligada con el punto anterior, pero asimismo se refiere de nuevo a una actitud de «contraposición al vacío»; esto es, frente a la ausencia de una forma de gobierno alternativa queda el sistema democrático como único posible. De esta forma, la adhesión al mismo es por defecto. La dualidad de la sociedad también juega a favor de la falta de verosimilitud del sistema al existir sectores mayoritarios que nunca participan en el mismo y del que las expectativas provenientes son nulas.

Complementariamente, la credibilidad del régimen se encuentra influida, dado el carácter fuertemente personalista de la política, por el comportamiento de las élites y de los líderes principales. Los escándalos, derivados básicamente de la corrupción económica y de actitudes personales desprolijas, fomentan esta incertidumbre. Por último, la homologación con sociedades más avanzadas del área no ejerce el consiguiente «efecto tirón» de otros casos entre los cuales los más evidentes son los del sur de Europa con respecto a los de la Europa Septentrional. En el caso de América Latina, Estados Unidos son percibidos bajo una mirada esquizoide en la que la componente de rechazo es elevada todavía en numerosos sectores sociales.

Bibliografía

- Alcántara, Manuel; *Sistemas políticos de América Latina*. Tecnos. Madrid, 1989 y 1990).
- Cotarelo, Ramón; «En torno a la teoría de la democracia». *Cuadernos y Debates*, núm. 23. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1990.
- Dahl, Robert A.; *La poliarquía. Participación y oposición*. Tecnos. Madrid, 1989.
- Dahl, Robert A.; *Democracy and its critics*. Yale University Press, 1989.
- Dahl, Robert A.; *Prefacio a la democracia económica*. GEL. Buenos Aires, 1990.
- Di Palma, Giuseppe; «La consolidación democrática: una visión minimalista». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 42, abril-junio. CIS. Madrid, pp. 67-92.
- Di Palma, Giuseppe; *To craft democracies*. University of California Press, 1990.
- Diamond, Larry y Linz, Juan J.; «Introduction: Politics, Society and Democracy in Latin America». En Diamond, Larry Linz, Juan J. y Lipset, Seymour Martin (Editores). *Democracy in developing countries. Latin America*. Lynne Rienner Publishers. Boulder, 1989, pp. 1-58.
- Karl, Terry Lyn; «Dilemas of Democratization in Latin America». *Comparative Politics*, Octubre 1990, pp. 1-22.
- Linz, Juan J.; *La quiebra de las democracias*. Alianza Editorial. Madrid, 1987.
- Linz, Juan J.; «Transiciones a la democracia». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 51, julio-septiembre. CIS. Madrid, 1990, pp. 9-33.
- Lipset, Seymour Martin; *El hombre político*. EUDEBA. Buenos Aires, 1977.
- Morlino, Leonardo; *Cómo cambian los regímenes políticos*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1985.
- Morlino, Leonardo; «Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 35, julio-septiembre. CIS. Madrid, 1986, pp. 7-61.
- O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe; «Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas». volumen 4 de *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Paidós. Buenos Aires, 1988.

- Przeworski, Adam; «Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia». En volumen 3 de *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Paidós. Buenos Aires, 1988, pp. 79-104.
- Rey, Juan Carlos; «Problemas de la transición democrática y de la consolidación de la democracia en América Latina». En *Agenda para la consolidación de la democracia en América Latina*. IIDH-CAPEL. San José de Costa Rica, 1990, pp. 339-338.
- Stepan, Alfred; «Caminos hacia la redemocratización: consideraciones teóricas y análisis comparativos». En volumen 3 de *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Paidós. Buenos Aires, 1988, pp. 105-136.
- Touraine, Alain; *América Latina. Política y Sociedad*. Espasa. Madrid, 1989.