

Transición a la democracia. Obstáculos y dilemas

RUPERTO RETANA RAMÍREZ

La transición hoy¹

En el último tercio del siglo que está por concluir existe una ola de transiciones a la democracia que abarca amplias regiones del mundo. La ola democratizadora terminó con los regímenes autoritarios tanto de las naciones del sur europeo como de las latinoamericanas, así como de aquellas que estuvieron bajo la influencia soviética; sin dejar de afectar a naciones de Asia y, en menor medida, de África.

Puede decirse que los procesos de democratización que se extienden por amplias regiones del mundo constituyen uno de los rasgos sobresalientes del periodo que sigue al fin de la *Guerra Fría*. Pareciera que la previsión de Tocqueville de la extensión de la democracia a todo el orbe comenzara a cumplirse.

En América Latina prácticamente todos sus países iniciaron procesos de transición, muchos de los cuales se encuentran concluidos; ahora enfrentan el problema de la consolidación de sus instituciones democráticas. Pocos países, como México y Cuba, inclusive, iniciaron transiciones que, comparadas en su dinámica con las de otros países de la región, muestran una mayor lentitud en su proceso, además de ser de las últimas en comenzar.

Para la gran mayoría de los países latinoamericanos la democracia es más bien una experiencia reciente, aunque desde los albores independentistas emergieron proyectos que sentaron en la soberanía nacional

el origen del poder político. La democracia ha sido desde entonces un proyecto vinculado a la búsqueda de modernidad.

Sin embargo, la distancia entre la experiencia democrática de Latinoamérica y la de los países metropolitanos es similar a la existente en el ámbito del desarrollo económico. Excepción hecha de no más de tres países latinoamericanos (Costa Rica, Venezuela y, quizá, Colombia), todos los demás conocieron regímenes



RUPERTO RETANA RAMÍREZ: *Coordinador General de Bibliotecas de la UAEM; exdirector y profesor-investigador de la Facultad de Humanidades.*

autoritarios de distinto signo en esta segunda mitad del siglo XX. De aquí que los estudios sobre la democracia en el pensamiento político, si bien muchos de ellos relevantes, son escasos. En México, por ejemplo, hasta años muy recientes han empezado a efectuarse investigaciones sobre procesos electorales.

Existen diversas explicaciones que buscan dar cuenta del cambio democrático reciente en América Latina y el mundo. Una de las más exitosas es la conocida como "teoría de la transición a la democracia", elaborada por profesores de la Universidad de Harvard y de algunas otras universidades y centros de investigación de los Estados Unidos. Nombres como los de Samuel P. Huntington, Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter, Laurence Whitehead, se encuentran asociados ya a esta explicación de las transiciones a la democracia en el mundo en el último tercio del siglo.²

Sostenemos que la explicación sobre la transición, más que teoría en sentido estricto, hace hincapié en el aspecto propiamente político de la transición y soslaya el aspecto social de la misma, el cual adquiere su real dimensión cuando se plantea el problema de la consolidación de la democracia y enfrenta obstáculos de diversa índole. El aspecto político procedimental tiende a ser justificado y auspiciado, siempre y cuando no modifique el modelo económico neoliberal impulsado en las dos últimas décadas. De tal suerte que, democracia y libre mercado en el mundo globalizado y agrupado en bloques económicos, serían consustanciales. El desarrollo a seguir estaría regido por el modelo de las naciones altamente desarrolladas, aunque se reconoce que existen diversos tipos de regímenes democráticos. Asimismo, la explicación a la que hacemos referencia no permite entender la experiencia de sociedades con una tradición comunitaria, como la indígena, en la medida en que no se sustenta en el individuo, sino en cierta tradición comunitaria.

Por otra parte, si bien el problema de la democracia como procedimiento de solución del conflicto político es fundamental en Latinoamérica, al mirar en retrospectiva los procedimientos mediante los cuales se ha buscado modificar o simplemente cambiar los regímenes existentes, encontramos diferentes formas que van desde los pactos políticos (Colombia y Venezuela a fines de los años cincuenta), hasta la insurrección (la cubana o la sandinista, por mencionar a las únicas que tuvieron éxito). Esta última opción no se encuentra fuera del panorama actual, aunque la tendencia predominante es la búsqueda de acuerdos para que tales movimientos se incorporen a la vida democrática de sus respectivos países. La existencia de esta alternativa

forma parte en países de Latinoamérica de los eventos que obstaculizan o desarrollan, según sea el caso, la transición y la consolidación de la democracia. Éste es uno de los aspectos a los que la llamada teoría de la transición no le da la importancia debida, ya que tiende a hacer hincapié en los aspectos específicamente procedimentales.

No obstante las anteriores limitaciones, la explicación sobre la transición a la democracia ha elaborado un bagaje conceptual que permite, en una revisión crítica del mismo, entender los diversos momentos sobre la transición a la democracia en diferentes países y en diversas regiones. En tal sentido, viene a enriquecer la teoría sobre la democracia, la cual no había dado la importancia debida a los momentos transicionales.

El problema conceptual

La explicación sobre la transición a la democracia comprende una metodología que se inscribe en el marco de la teoría de la democracia en general; alude a categorías que no han sido de uso común en la misma, tales como: transición, liberalización, democratización, incertidumbre, etc. Conceptos que, de alguna manera, vienen a ampliar el ámbito de la teoría política, en la medida que se constituyen en herramienta fundamental para estudiar y comprender procesos de inflexión que la teoría de la democracia no hace con la profundidad debida. Por otra parte, permiten precisar con cierto rigor los distintos momentos transicionales y evitar las múltiples confusiones e imprecisiones que se cometen en el análisis de la transición democrática.

Dos conceptos fundamentales para entender las transiciones a la democracia, de acuerdo a la explicación a la que venimos haciendo alusión, son justamente los de transición e incertidumbre. La transición se entiende como el proceso de transformaciones que modifican un régimen autoritario para dar paso a otro tipo de régimen. Las transiciones están delimitadas, de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario y, del otro, por: a) el establecimiento de alguna forma de democracia; b) el retorno de algún tipo de régimen autoritario, y c) surgimiento de alguna alternativa revolucionaria.³ El punto de partida es, pues, uno y el punto de llegada, diverso. Ningún proceso de transición a la democracia tiene garantizado de antemano que arribará a buen puerto.

Decíamos que el punto de partida es uno: el régimen autoritario, pero no todos los regímenes autoritarios son idénticos, así como no lo son los regímenes democráticos. Identificamos a cada uno de estos regíme-

nes por el conjunto de ciertas características que comparten, las cuales tienen, en general, su fundamento en las explicaciones teóricas, sean acerca de la democracia o del autoritarismo. Volveremos sobre este importante asunto más adelante.

El régimen autoritario, por diversos motivos y circunstancias, suele iniciar una apertura al abrir algunos canales de participación social, como son el reconocimiento de ciertas libertades individuales y sociales, con la finalidad de disminuir las presiones internas o, en su caso, externas, iniciando de este modo una primera fase de democratización, a la cual se le denomina "liberalización". Ésta se entiende como la fase inicial del proceso transicional en la que se redefine y amplían los derechos, para volverlos efectivos ante los actos arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado o terceros.⁴ Desde el punto de vista de la renovación del poder, es la apertura parcial de un sistema autoritario, sin que se elija líderes gubernamentales a través de elecciones libremente competitivas; puede consistir en liberar presos políticos, atenuar la censura, permitir algunas expresiones de la sociedad civil, etc., y dar pasos en dirección a la democracia,⁵ pero sin que se efectúe un cambio de régimen. Los gobernantes autoritarios pueden tolerar y hasta promover la liberalización bajo la creencia de que al abrir ciertos espacios de participación podrán mantener la misma estructura de autoridad, con la intención de "cambiar para no cambiar", lo que puede llegar a constituir un "autoritarismo liberalizado", pero sin consumir la democratización.

La "democratización", en cambio, es el proceso mediante el cual se reemplaza un gobierno autoritario, no elegido, por uno que lo haya sido en elecciones limpias, libres y abiertas. Implica avanzar desde el régimen no democrático a la inauguración del democrático y luego buscar la consolidación de la democracia como sistema. Como puede apreciarse, entre liberalización y democratización existe una interrelación muy estrecha.

Otro aspecto central para el análisis de las transiciones a la democracia es el referente a la cuestión social; lo que algunos autores han denominado democracia social y otros la han extendido a la economía, abriendo el problema de la llamada democracia económica. Para los países latinoamericanos constituye uno de los puntos nodales de sus procesos, toda vez que son sociedades que no han resuelto diversos problemas básicos: analfabetismo, desnutrición, servicios públicos, etc., y han sido tradicionalmente sociedades con marcados contrastes sociales. Este asunto, sin embargo, escapa al objetivo del presente trabajo. Baste decir que en las transiciones ha estado presente en diverso grado la ne-

cesidad de vincular lo político con lo social y lo económico. La transición revolucionaria, por ejemplo, ha pretendido incorporar los tres tipos de democracia a la vez, sin haberlo logrado hasta ahora.

Por su parte, la incertidumbre es un aspecto inherente a todas las transiciones. Basta con leer la prensa o conocer la opinión de la población e incluso de las fuerzas políticas actuantes para darse cuenta de la incertidumbre que existe ante los acontecimientos que se generan en los procesos transicionales.

La incertidumbre consiste en no saber el desarrollo que tomarán los acontecimientos y, en consecuencia, el desenlace de los mismos. En esta acepción general, en sentido estricto, todo proceso social se encuentra regido por la incertidumbre; esto si tomamos un método no determinista de análisis. La incertidumbre no se presenta de igual manera en todos los procesos sociales: es posible distinguir que aumenta en los periodos de crisis y se atenúa en los momentos de estabilidad; asimismo, su papel es distinto en las diversas formas que adquiere la transición.

Por lo que se refiere a las instituciones políticas, cuando se encuentran regidas por un régimen autoritario, el resultado de ciertas acciones es más predecible que aquellas que se realizan en un régimen democrático. En este sentido, la democracia institucionaliza la incertidumbre. Esto puede llegar a situaciones extremas, como son las de la ingobernabilidad de la democracia, en donde la incertidumbre es mayor.

No es lo mismo hablar de la incertidumbre como parte de un sistema democrático institucionalizado, que en uno que no lo es. En el primero, las reglas del juego han sido aceptadas por consenso y a ellas se atienen los contendientes; por ejemplo, no se sabe a ciencia cierta quién ganará las elecciones hasta que se realizan, pero se sabe que hay sólo ciertas opciones. En el segundo, la incertidumbre es mayor, ya que las mismas reglas del juego están en constante modificación, como producto de la pugna entre los diversos actores. En realidad, el establecimiento de determinadas "reglas del juego" indica no sólo los acuerdos, consensos o disensos obtenidos (implícita o explícitamente) entre las fuerzas políticas contendientes, sino que permiten prefigurar, dentro de ciertos márgenes, al futuro ganador, o al menos ver que los obstáculos para una posible victoria han disminuido considerablemente en comparación con las normas impuestas por el régimen autoritario. De aquí su enconado debate y la importancia que adquieren en los cambios transicionales.

Decíamos que la transición parte del régimen autoritario. Pero, ¿cuáles son las condiciones que ponen en

peligro la supervivencia de un régimen de ese tipo? Aunque la respuesta requiere del estudio de las diversas modalidades que asumen los regímenes autoritarios en el mundo de posguerra, además de tener presente los casos particulares, algunos autores han señalado las condiciones que ponen en peligro a dichos regímenes. Así, podemos enunciar cuatro de esas condiciones, las cuales no tienen límites muy precisos entre sí y pueden darse combinaciones entre una o más de ellas. A saber:

1. El régimen autoritario ya ha cumplido con las necesidades funcionales que llevaron a su establecimiento y por ende deja de ser necesario (o incluso posible), por lo que se produce su derrumbe.
2. El régimen, por una u otra razón —y una de las razones es la mencionada en el punto 1— ha perdido “legitimidad”; y dado que ningún régimen puede perdurar sin legitimidad (apoyo, aceptación, consentimiento) se desintegra.
3. Los conflictos existentes dentro del bloque gobernante, en particular entre los militares, no pueden conciliarse internamente por una u otra razón —y una de las razones posibles es la mencionada en el punto 2— ante lo cual ciertas facciones gobernantes deciden apelar al apoyo de grupos externos (al gobierno). Por consiguiente, el bloque gobernante se desintegra *qua* bloque.



4. Presiones externas que impulsan al régimen a “revestirse de una apariencia democrática” lo obligan a efectuar transacciones, quizás a través del mecanismo mencionado en el punto 3.⁶

El impulso hacia la liberalización del régimen puede partir, por tanto, de diversos actores. La identificación de estos suele ser más complejo de lo que se cree, sobre todo si consideramos que se trata de identificar la alternativa o alternativas liberalizantes y/o democratizadoras en el marco de un sinnúmero de intereses sectoriales, de clase, corporativos, etc. Esta manera de enfocar el problema, ya de por sí complejo, requiere además de identificar el enfoque estratégico de acuerdo a quiénes estarían dispuestos a aceptar determinados cambios y el sentido que tendrían, y a quiénes no lo estarían, tanto del bloque gobernante como dentro de la oposición.⁷ Es en el estudio de los casos concretos en que estos dos enfoques adquieren su significación, toda vez que en los procesos transicionales “las alianzas son extremadamente fluctuantes y ciertos grupos e individuos clave cambian a veces su posición en 180°”.⁸ Sin embargo, en las transiciones pactadas estas posibilidades de cambios de posición se reducen; pero en los cambios drásticos, la transición pactada se ve imposibilitada.

Con Prezeworski podemos considerar que “la transición de un régimen autoritario a un sistema democrático consiste en dos procesos simultáneos, aunque en cierta medida autónomos: un proceso de desintegración del régimen autoritario; que a menudo asume la forma de una ‘liberalización’, y un proceso de instauración de las instituciones democráticas”.⁹ Por lo tanto, el fin de la transición es la democracia. ¿Pero de qué democracia hablamos?

¿Qué es la democracia?

No hay duda que el concepto mismo está rodeado de múltiples interpretaciones. Hoy en el mundo pocos dudan que la regulación de la sociedad pueda hacerse al margen de la democracia. Es el término predilecto en la batalla de las ideas políticas, por lo tanto, justificante de diversas prácticas. En los países latinoamericanos adquiere un sentido más ambiguo que en Europa o en los Estados Unidos, por la propia experiencia autoritaria que los ha caracterizado: sigue siendo un sistema político a instaurar y consolidar en el futuro. En cambio, en los países donde la democracia ha echado raíces, suele ser una práctica más cotidiana y su problemática es otra, la cual consiste, básicamente, en la profundización del sistema de acuerdo a ciertos ideales demo-

cráticos. Aunque no puede dejar de señalarse que la democracia no está exenta de severas críticas tanto en su exposición teórico-filosófica como en su concreción histórica. A este respecto son ilustrativas las consideraciones que hace Norberto Bobbio sobre las "promesas no cumplidas" de la democracia representativa.¹⁰

Si bien es cierto que la forma específica que adopta la democracia en cada país es contingente, hoy existen coincidencias cada vez mayores sobre "procedimientos mínimos" necesarios de la democracia política,¹¹ la cual es condición para avanzar hacia la democracia social, que se acerca más al ideal de la democracia en su acepción normativa o sustancial. Sin embargo, por cuestiones de espacio no abordaremos este último aspecto de la democracia. Para los fines del presente trabajo bastará señalar los caracteres más relevantes de la definición de democracia moderna en su sentido procedimental; nos mantendremos, pues, en los límites de esta explicación que ha ganado terreno con respecto a la explicación sustancial, ya que permite analizar los casos históricos con mayor precisión. Por otro lado, constituye la definición "mínima" de la democracia sustancial.¹²

Podemos definir a la democracia —dice Bobbio— como aquel régimen que permite tomar decisiones con el máximo de consenso de los ciudadanos, fundado sobre los principios de libertad, de modo que los ciudadanos puedan elegir a sus gobernantes y al mismo tiempo, fundado sobre el principio del Estado de Derecho, que es lo que obliga a los gobernantes a no exorbitar su poder y a ejercerlo en el ámbito de un sistema de normas escritas.

Desde esta perspectiva, la democracia implica consenso de los ciudadanos; pero también disenso, respeto a las minorías que disienten de las mayorías. Presupone determinados principios o valores compartidos por la sociedad, como los de la libertad y el derecho. De aquí que la democracia sea la participación de los ciudadanos conforme a las normas que consensualmente han adoptado. La igualdad política es indispensable para que los ciudadanos decidan por sí mismos y en las mismas condiciones. La democracia supone otros valores como el pluralismo y la tolerancia. La formación y desarrollo de una cultura política democrática es de suma importancia. Asimismo, presupone un Estado de Derecho, entendido como gobierno reglamentado por las leyes y no como gobierno de los hombres.

El procedimiento principal de la democracia es el de las elecciones mediante las cuales se logra el consenso sobre quienes tomarán las decisiones públicas; es decir, de quienes ejercerán el poder como represen-

tantes del pueblo. De modo que puede afirmarse que un sistema político es democrático siempre que la mayoría de los que toman las decisiones colectivas del poder sean seleccionados a través de limpias, honestas y periódicas elecciones, en las que los candidatos compitan libremente por los votos, y en las que virtualmente toda la población adulta tenga derecho a votar. Implica la existencia de libertades cívicas y políticas, como expresarse, publicar, reunirse y organizar todo lo necesario para el debate político y la conducción de campañas electorales.¹³ El sistema democrático cumple así con dos aspectos básicos: competencia y participación. La alternancia en el poder es otro rasgo distintivo de los sistemas democráticos. Del mismo modo, la democracia no es posible si no hay equidad en la competencia o en la participación, sea en los hoy influyentes medios de comunicación o en el uso que se hace de los recursos económicos.

A estos aspectos "mínimos" de la democracia política pueden agregarse otros como el fortalecimiento de la "sociedad civil" o la reforma del Estado, básicos para definir un régimen democrático. Como contrapartida, uno que no lo sea, carece de los mismos.

Modalidades transicionales

La transición a la democracia es, por lo que hemos señalado, un proceso que impulsa y termina por implantar la *institucionalización* de la incertidumbre. La democracia, desde esta perspectiva, 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".¹⁴

La incertidumbre no es percibida de la misma manera por los diversos actores sociales. Sin embargo, visto el proceso en su conjunto, es posible advertir que desempeña un papel diverso, según las modalidades que adquiere la transición.

Alfred Stepan considera posible reducir las probabilidades o caminos que siguen los procesos transicionales a tres categorías. Ello en función de la alternativa o alternativas fundamentales al régimen autoritario. En el desenlace de dichos procesos entran en juego una compleja variedad de causas: económicas, históricas, políticas, internacionales, pero sostiene que la ruta efectiva que se sigue hacia lo que él llama "redemocratización" tiene un peso autónomo.¹⁵

Las tres categorías las establece en función de las causas que desencadenan la quiebra del régimen autoritario:

1. Por la guerra y la conquista.
2. Por fuerzas sociopolíticas internas al régimen, que pueden comenzar en el seno del propio régimen autoritario, sea por:
 - a) los dirigentes políticos civiles,
 - b) los gobernantes militares, o
 - c) las fuerzas armadas como institución.
3. Las fuerzas opositoras son las que cumplen el principal papel en la supresión del régimen autoritario, siguiendo cuatro caminos relevantes:
 - a) supresión del régimen dominante autoritario conducida por la sociedad;
 - b) pacto partidario;
 - c) rebelión violenta organizada y coordinada por partidos democráticos reformistas, y
 - d) guerra revolucionaria conducida por marxistas.

Sin embargo, los estudios sobre la transición tienden a reproducir un modelo de desarrollo democrático cuyo fin es el de parecerse al modelo de democracia de los países desarrollados, sustentado sobre los supuestos de la teoría liberal clásica; entre ellos, el del individualismo (cada ciudadano un voto). La presencia de una tradición comunitaria en países de latinoamérica, particularmente en sus pueblos indios, choca con este modelo de democracia que se pretende imponer. La emergencia de este tipo de movimientos con su reivindicación de democracia permite entrever que la democracia, para ser tal, deberá reconocer los derechos de las comunidades indígenas, opuestos al ideal individualista. A este respecto Luis Villoro dice:

Si su idea de nación no coincide con el Estado-nación homogeneizante, tampoco coincide con su individualismo. En la base de su proyecto no están ciudadanos aislados, sino estructuras comunitarias... Los valores fundamentales que reivindican no son la libertad individual frente al Estado ni la igualdad formal ante la ley, sino la justicia y la colaboración fraterna...¹⁶

Me parece que a este respecto esta propuesta aporta elementos nuevos para el desarrollo y comprensión de la democracia en nuestros países.

Por otra parte, es importante tener presente que las ideas de la transición a la democracia pueden constituirse en una ideología más; es decir, en una forma de encubrimiento de la realidad social o del orden neoliberal que se pretende imponer.¹⁷

La consolidación de la democracia

Cuando se estudia la fase subsecuente de la transición, es decir, de la consolidación, aparecen con mayor cla-

ridad los enfoques que sobrevaloran lo político, como es el caso de la teoría de la transición, para dejar en claro que las distintas modalidades de los procesos meramente transicionales condicionan ya un tipo de desarrollo social y aparecen con gran nitidez los obstáculos que enfrenta la consolidación democrática, esto es, para lograr niveles institucionalizados altos de funcionamiento y de modos de ser democráticos. Una primera aproximación al proceso —tanto de la transición como del inicio de la consolidación— nos permite entrever, como bien lo ha señalado Ismael Crespo, que:

Durante el periodo de las transiciones, las pautas de negociación entre (o al interior de) las élites políticas favorecieron los iniciales impulsos (re)democratizadores, pero, a su vez, se constituyeron en frenos que, en el medio-largo plazo, terminan por dificultar la consolidación de la democracia. En otros términos. Las condiciones de la transición, que permitieron la instauración del régimen, han mostrado, posteriormente, escasa capacidad para resolver de manera eficaz los obstáculos, incluso aquellos generados por el propio funcionamiento del sistema, que impiden el reforzamiento y la profundización de la democracia como sistema político.¹⁸

Es por ello que tenemos que preguntarnos en qué medida los acuerdos iniciales o tipos de ruptura del régimen autoritario dificultaron el paso a la consolidación de las instituciones democráticas. Los principales actores de la transición, sean los militares en el Cono Sur o los "duros" en los demás países, negociaron su papel en la transición, y su peso ha seguido gravitando en la consolidación como un freno a los esfuerzos democratizadores. Pero esto ha sido sólo un aspecto del problema, otros más están presentes. Entre ellos existe uno que apareció como central una vez que las transiciones iniciaron y se plantearon el problema de la consolidación: el problema económico y social.

Es así que la oleada de transiciones de regímenes autoritarios a la consolidación democrática coincide con la crisis económica más aguda de los últimos tiempos en Latinoamérica, iniciada propiamente en 1982. Entonces comenzaron transformaciones económicas que cambiarían las reglas del juego económico acuñadas al menos desde la etapa de posguerra. Esto contribuyó a complicar más la situación derivada del momento transicional e hizo más oneroso progresar en la consolidación del sistema político democrático.¹⁹

En el estudio de la consolidación, como ya se indicó, irrumpe el problema social con mayor intensidad, generando conflictos que requieren soluciones distintas a las que les daba el régimen autoritario. De este modo, las recientes instituciones democráticas se ven sometidas a fuertes presiones de las que no siempre salen airoso. De aquí que en los procesos de consolidación

el acento tenga que colocarse en el funcionamiento de las instituciones y su capacidad para resolver los conflictos que se les presentan, particularmente el social.

Las investigaciones sobre las transiciones en América Latina han empezado a ceder el paso a las investigaciones sobre la consolidación de regímenes democráticos. La lógica misma de los cambios ha llevado a ese estado de los estudios. Lo que ha implicado elaborar conceptos que permitan explicar no sólo la transición sino también la consolidación.²⁰ Es por ello importante definir al menos el concepto central de consolidación.

Se utiliza la noción de consolidación democrática como el proceso paulatino y gradual en el que la incertidumbre se institucionaliza mediante la legitimación de las estructuras, de las instituciones y de los procedimientos democráticos por parte de los actores (políticamente relevantes) con capacidad de mediatizar las demandas de la sociedad civil. Esto último se constituye en el elemento decisivo en la regulación del orden y de la competencia política. . . una democracia en proceso de consolidación será aquella en donde los componentes potenciales de incertidumbre —como, por ejemplo, los actores incluidos en el debate político, o los temas previstos en la agenda de discusión— son altos. Pero, al mismo tiempo, el grado de institucionalización es tal que acota los medios por los cuales se definirá el conflicto, y otorga a los actores mecanismos legítimos para orientar su acción y predecir el curso de la misma y de sus resultados.²¹

Los obstáculos a la consolidación

Cuando estudiamos los obstáculos que afronta la consolidación democrática en nuestros países encontramos que diversos elementos, tanto de carácter estructural como coyuntural, limitan su desarrollo. Sin embargo, el panorama pesimista que se aprecia sobre el futuro de la consolidación democrática disminuye cuando vemos que en ningún país de la región hasta ahora se ha reinstaurado un gobierno autoritario, una vez que efectuó su transición. Pero los obstáculos están allí, incidiendo para que no se consolide la democracia y, en consecuencia, las nacientes democracias muestren hasta hoy severas debilidades, lo que las hace ser democracias endebles. A continuación referimos varios de los obstáculos a la consolidación democrática.

Cultura política de la exclusión vs. cultura política de la inclusión

La democracia, como se ha indicado, se sustenta en determinados valores compartidos, tales como la libertad en sus distintas connotaciones, la pluralidad y la tolerancia, sin dejar de considerar la igualdad. Las tradiciones autoritarias enraizadas en la historia de nuestros

países muestran resistencias a asimilar dichos valores. La cultura política tradicional de la exclusión y hasta de la eliminación de la oposición mediante la represión dificulta el encuentro de formas adecuadas de inclusión de nuevos actores sociales o de otros, que siendo base de la constitución de muchos países, como los grupos étnicos, siguen siendo excluidos.

Dentro de este aspecto de la cultura desempeña un papel fundamental la educación, entendida en sentido amplio, no sólo como educación en los sistemas educativos, sino como formación de actitudes y conductas vitales. Al respecto, instituciones sociales, como la familia o la escuela, no forman ciudadanos para la democracia, sino que más bien reproducen mentalidades autoritarias. Si a ello se agrega el alto nivel de analfabetismo que predomina en la región, tendremos una idea de lo mucho que falta por hacer para eliminar este obstáculo.

Las limitaciones de las elecciones

Las elecciones, que son elemento central para definir el proceso de transición de un régimen autoritario a otro que no lo sea, muestran que por sí mismas son insuficientes para alcanzar la consolidación democrática. Si bien son condición indispensable de la misma y han constituido hasta el momento uno de los acuerdos de las distintas fuerzas políticas en pugna en los países latinoamericanos para dar inicio a la transición, constituyéndose en la forma principal mediante la cual se legitiman los nuevos gobiernos. Quedan todavía asuntos pendientes ligados a los procesos electorales que constituyen serias limitaciones, como son el acceso a los medios de comunicación de los diferentes partidos, el financiamiento de las agrupaciones partidistas y las formas de representación en el Estado. Otros aspectos de las elecciones, como la imparcialidad de los órganos electorales y la elaboración de padrones confiables, que tradicionalmente no lo han sido, han tenido en un tiempo relativamente corto más avances. Desde luego, que hay diferencias de país a país; así, el caso de México, que inicia una de las transiciones más lentas y tardías, mantiene un atraso respecto a otros países como Argentina o Brasil. Esto sin considerar también que hay países con democracias estables como Costa Rica y Venezuela, donde los procesos electorales suelen ser confiables, pero que no han escapado a los efectos de la crisis económica sobre sus democracias.

Presidencialismo

Para que la transición logre encaminar a la sociedad hacia la consolidación democrática es requisito funda-

mental la funcionalidad del sistema político.²² Sin embargo, en los países latinoamericanos pesa mucho el problema del presidencialismo. El principal asunto en cuestión es el de mantenerlo o no. En unos casos, como en Perú, se ha fortalecido a grado tal que difícilmente hoy podría considerarse que la transición se haya consolidado, antes bien ha retrocedido. Cabe señalar que en la mayoría de los países se ha buscado limitar las facultades legales del presidente, ampliando las del Congreso.

Funcionamiento deficiente de los partidos políticos

El funcionamiento de los partidos políticos es básico para la gobernabilidad. Hay gran variedad de situaciones en América Latina. Pueden encontrarse países con un sistema de partido dominante; los hay con un bipartidismo real o aparente; otros, muestran ya un pluralismo moderado o ya radical. En algunos casos, el sistema de partidos carece de estabilidad. Las prácticas clientelares siguen existiendo; la gran mayoría de los partidos, contra sus propias declaraciones, funcionan de manera oligárquica, y sus candidatos a los puestos públicos, así como sus autoridades, son elegidos sin consultar con las bases.²³

Dos cuestiones más han enfrentado los gobiernos durante la transición y siguen gravitando en la consolidación de sistemas democráticos: las fuerzas armadas y la violación a los derechos humanos durante el régimen autoritario. La primera se refiere al restablecimiento de la autoridad civil sobre los militares; la segunda, al castigo o perdón a los responsables de violaciones a los derechos humanos durante el régimen autoritario. Éste ha sido uno de los asuntos más sensibles de las transiciones y ha dividido las opiniones de sociedades como la argentina o la chilena, y puesto en serios riesgos a sus gobiernos con una posible vuelta al autoritarismo. La solución, en general, ha sido la amnistía para sus violadores.

Crisis económica

La oleada de transiciones coincidió con la más severa crisis económica del siglo que está por terminar, enfrentando los países del área serios problemas, tales como: reducido control de tendencias inflacionarias, crecimiento económico negativo, aumento de la marginalidad, incremento de las diferencias socioeconómicas entre los distintos sectores de la población, ampliándose los márgenes de la pobreza extrema, aunado todo ello a la sensación de la existencia de una situación de corrupción generalizada, más aguda en las altas

esferas donde se toman las decisiones, y que, por tanto, debilita la percepción de "bondad del sistema".²⁴

A la crisis del modelo de sustitución de importaciones vino abriéndose paso el modelo neoliberal. De este modo en la región los gobiernos vinieron a aplicar políticas económicas de corte monetarista: reducción del gasto público y cambio en la orientación de sus prioridades; reforma y disciplina fiscal; liberalización financiera y comercial; mayor apertura a la inversión extranjera; privatizaciones; etc. En general han buscado un "adelgazamiento" del Estado y un mayor peso del mercado, encaminándose a economías más abiertas, si bien con mayores problemas de competitividad dentro de los mercados internacionales. Los resultados macroeconómicos, cuando han tenido éxito, no se han correspondido, sin embargo, con los microeconómicos, y se han generado problemas como los señalados con anterioridad. Hasta ahora la lógica del mercado no se ha correspondido con la lógica de la democracia en el sentido de igualar las oportunidades. La crisis económica, primero, ha hecho mucho más onerosa la transición, y luego, ha limitado su consolidación. Sin embargo, hasta ahora en ningún país se ha producido una regreso al autoritarismo precedente, si bien la crisis ha puesto en serios predicamentos a las contadas democracias, otrora estables, como la venezolana o la costarricense.

Es común sostener que la democracia exige cierto nivel de desarrollo económico. pero la experiencia demuestra que no es necesario alcanzar un estadio mínimo —países de ingresos medianos altos, por ejemplo— para acceder a la democracia. Hoy hay muchos países de escaso desarrollo que mantienen regímenes democráticos.²⁵

La pregunta obligada es si les será posible mantener su democracia. El futuro no puede verse con optimismo. El problema se agrava por las altas tasas de crecimiento demográfico, pese a que ha disminuido la natalidad, así como por la incorporación del progreso técnico que ahorra mano de obra; los desempleados se ocupan en actividades de baja productividad ampliando el sector informal de la economía. "Por todo lo anterior —dice Rolando Franco— si fuera cierto que existe una relación estrecha entre desarrollo económico y democracia, no cabe duda que el futuro latinoamericano no será halagüeño".²⁶

Estructura social polarizada

La igualdad no sólo debe ser "formal", según la cual todos son ciudadanos con los mismos derechos y deberes, sino también de naturaleza socioeconómica. Pero

las sociedades latinoamericanas son sociedades fracturadas. El Estado-nación es desbordado. Los movimientos sociales, como el de los indígenas, obligan a explorar la aplicación de mecanismos consociativos que permitan establecer pactos que faciliten la estabilidad de países multiétnicos. Huntington y Moore han sostenido que donde no hay burguesía, no hay democracia; de ser esto cierto, los límites estructurales para la consolidación de la democracia en Latinoamérica serían muy grandes. De aplicar este criterio, no les sería posible a la mayoría de los países generar burguesías propias y autónomas salvo, tal vez, en los dos más grandes (Brasil y México) donde los grupos empresariales se crearon con apoyo estatal.²⁷

Merma de las agrupaciones sociales intermedias

Los sindicatos han desempeñado un papel importante en la gestación y mantenimiento de la democracia en Europa occidental y los Estados Unidos. Sin embargo, son débiles en América Latina y se encuentran en su gran mayoría corporativizados. En la actualidad tienen menos peso político que en otros momentos. Los cambios en los modelos de desarrollo tienden a debilitar el poder sindical, por lo menos el tradicional.

Las agrupaciones de la burguesía industrial, pero sobre todo de la pequeña y mediana industria, han dejado de tener el poder que en otro tiempo tuvieron, y su influencia se ha visto crecientemente mermada. Puede decirse que los órganos intermedios de la sociedad han perdido espacios para contrarrestar las políticas gubernamentales,²⁸ y los más poderosos órganos, como los del sector financiero, han alcanzado más poder, incluso más allá de las fronteras nacionales.

Debilitamiento de la clase media

Si democracia, en alguna medida, significa gobierno de la mayoría, ella es posible únicamente si la mayoría es una clase media relativamente satisfecha y no una mayoría pobre enfrentada a una oligarquía excesivamente rica. Si esto es cierto, las democracias latinoamericanas corren grave riesgo, dado el proceso de pauperización de las clases medias. "Las latinoamericanas son democracias pobres", además de la cantidad de pobres que se concentran cada vez más en las ciudades: 103.7 son urbanos, mientras que sólo 79.5 millones viven en áreas rurales. Se ha invertido la tendencia precedente de que la pobreza se concentraba en las zonas rurales atrasadas (hoy siguen allí, empero, los más pobres). En 1970, "sólo el 37% de los pobres eran urba-



nos, mientras que hoy lo son el 57%". Los nuevos pobres son sectores de clase media urbana empobrecidos por la crisis y el ajuste, que pierden dramáticamente estatus y que, eventualmente, podrían reaccionar violentamente.²⁹

Violencia, inseguridad y narcotráfico

Si a los obstáculos anteriores agregamos los grandes problemas de inseguridad pública, propia de las urbes medianas y grandes del continente, así como el problema de la violencia armada y el narcotráfico, obtenemos un panorama de grandes dificultades para la transición y la consolidación de la democracia en el área latinoamericana. Pero cometeríamos un grave error si pensáramos que la democracia está obligada a dar solución a tales problemas y la contemplamos como el régimen gubernamental que solucionará todos los males. Un sistema político democrático es apenas la condición para avanzar en la solución de los problemas sociales.

Las democracias latinoamericanas afrontan severos obstáculos para su consolidación. Todavía se encuentran regidas por un alto grado de incertidumbre, toda vez que no alcanzan altos niveles de institucionalización donde se diriman tanto los conflictos propios de la sociedad como los generados por los mismos obstá-

culos que enfrentan. Con todo, no parece que los obstáculos sean determinantes para condenar a los regímenes latinoamericanos a no consolidar sus institucio-

nes democráticas. Éstas constituyen apenas la condición mínima para avanzar en la solución de la problemática que afrontan •

Notas

- ¹ Algunas de las ideas que se exponen en el trabajo fueron presentadas en el Simposium Nacional *Hombre Naturaleza, un destino común. Ciencias, disciplinas en diálogo*, efectuado en el mes de octubre de 1996 en la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM).
- ² La obra colectiva coordinada por O'Donnell, Schmitter y Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario* (4 t., Barcelona-Buenos Aires-México, Paidós, 1994) fue auspiciada por el Centro Woodrow Wilson de los Estados Unidos, creado en 1968 por el Congreso de este país. Ha sido particularmente influyente en diversos estudios efectuados en Latinoamérica. Algo semejante ha ocurrido con la obra de Samuel P. Huntington, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX* (Barcelona-Buenos Aires-México, Paidós, 1994), que revela de algún modo la idea norteamericana sobre el asunto de la transición, toda vez que el autor ha sido asesor del Departamento de Estado de los Estados Unidos.
- ³ Cfr. Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, t. 4, pp. 19-20.
- ⁴ *Ibid.*, p. 20.
- ⁵ Cfr. Samuel P. Huntington, *ob. cit.*, p. 22.
- ⁶ Adam Przeworski, "Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia", en Guillermo O'Donnell, et al., *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*, t. 3, p. 84.
- ⁷ A estas dos posturas estratégicas, O'Donnell las denomina, "duros" y "blandos", tanto en los sectores opositores al régimen como dentro del mismo. No asumimos esta denominación por la ambigüedad en la aplicación de tales conceptos al análisis político y porque en los procesos transicionales suele haber cambios drásticos de una posición a la otra.
- ⁸ Adam, Przeworski, *ob. cit.*, p. 89.
- ⁹ *Ibid.*, p. 93.
- ¹⁰ Bobbio compara los ideales de la democracia con la realidad y encuentra marcados contrastes; entre ellos: a) la democracia nace como una concepción individualista de la sociedad, imaginando un Estado con el cual se relacionaban directamente (un ciudadano, un voto), pero ha sucedido lo opuesto, son los grupos, las grandes asociaciones de diversa índole que se han convertido en los sujetos políticos relevantes, mientras que los individuos lo son cada vez menos; b) el poder oligárquico no ha sido derrotado pese a los nobles fines de la democracia; c) no ha conseguido ocupar todos los espacios en que se ejercita un poder, no ha conseguido la democracia social; d) el poder invisible ha aumentado para controlar a los ciudadanos en vez de lograrse lo contrario mediante la transparencia del poder y la eliminación del secreto. Véase Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1986, y Perry Anderson, "La evolución política de Norberto Bobbio", en José M. González y Fernando Quesada (coords.), *Teorías de la democracia*, Barcelona, Anthropos, 1988.
- ¹¹ Cfr. Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, t. 4.
- ¹² La democracia "sustancial" busca definir los fundamentos del poder, su fuente, propósitos perseguidos y procedimientos para constituirlo.
- ¹³ Cfr. Samuel Huntington, Samuel, *ob. cit.*
- ¹⁴ Adam Przeworski, *ob. cit.*, p. 96.
- ¹⁵ Cfr. Alfred Stepan, "Camino hacia la redemocratización: consideraciones teóricas y análisis comparativos", en *Transiciones desde un gobierno autoritario*, t. 3, pp. 106-107.
- ¹⁶ Luis Villoro, "¿Crisis del Estado-nación mexicano?", en *Revista Nueva Tierra Nueva*, p. 19.
- ¹⁷ Con respecto a México, Sergio Zermeno dice que, efectivamente, "Con la teoría del 'tránsito hacia la democracia' hay una retirada del autoritarismo, pero luego se convierte en una ideología usada por gobiernos neoliberales, como en México, para ocultar la descomposición social, el desempleo, crecimiento de la violencia, migraciones, desmantelamiento de la planta productiva", *La Jornada*, 10 de octubre de 1996.
- ¹⁸ Ismael Crespo, "Hacia dónde van las democracias latinoamericanas", en Manuel Alcántara e Ismael Crespo (eds.), *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*, Ediciones Universidad de Salamanca, España, 1995, p. 16.
- ¹⁹ Véase Manuel Alcántara, "De la reforma y la consolidación del sistema político en el equilibrio entre democracia y mercado en América Latina", en Manuel Alcántara e Ismael Crespo, *ob. cit.*, p. 29.
- ²⁰ "Se trata, pues, de intentar aportar una serie de nuevos elementos de análisis para el estudio de la situación impuesta por el fenómeno de la consolidación democrática. Así, la instauración de la democracia supone asumir al nuevo régimen político no ya como un resultado finalista sino como un punto de inicio (a construir); se vuelve indispensable recuperar un marco de estudio para el análisis de la nueva dinámica de articulación entre la sociedad civil, el sistema político y el Estado, dado que es la reinserción de lo estrictamente político al cuadro institucional y estructural lo que distingue al proceso de consolidación democrática de la fase previa de transición (por tanto, el análisis de la consolidación plantea como dilema central, no ya el del establecimiento de las reglas —normas e instituciones— del juego democrático, sino el de su operatividad en la práctica social y política concreta); y la noción de consolidación supone ir más allá de la etapa de ampliación de los acuerdos democráticos, entre las élites políticas, a otros estratos de la ciudadanía", Ismael Crespo, *ob. cit.*, p. 22.
- ²¹ *Ibid.*, p. 26.
- ²² Cfr. Rolando Franco, "Estado, consolidación democrática y gobernabilidad en América Latina", en Manuel Alcántara e Ismael Crespo (eds.), *ob. cit.*, p. 58.
- ²³ *Ibid.*, p. 60.
- ²⁴ Cfr. "De la reforma y la consolidación del sistema político en el equilibrio entre democracia y mercado en América Latina", en Manuel Alcántara e Ismael Crespo (eds.), *ob. cit.*, pp. 34-35.
- ²⁵ Véase Rolando Franco, *ob. cit.*, p. 50.
- ²⁶ *Ibid.*, p. 51.
- ²⁷ *Ibid.*, p. 53.
- ²⁸ *La Jornada*, 10 de octubre de 1996.
- ²⁹ Rolando Franco, *ob. cit.*, p. 44.