
Democratización: pasado, presente y futuro

JOHN M. ACKERMAN*

Resumen

Este artículo revisa en forma exhaustiva a los autores y las escuelas de pensamiento más importantes en el área interdisciplinaria de estudios sobre la democratización. Comienza con una discusión de los textos clásicos que dominaron el debate durante las décadas de 1960 (Lipset, Moore, Huntington) y 1970 (O'Donnell, Rustow, Therborn), para continuar con el análisis de la explosión de estudios sobre la democratización ocurrida en las últimas dos décadas. El artículo divide la literatura contemporánea en cinco escuelas de pensamiento (Elitista, Sociedad Civil, Estructura de Clase, Economía Política, y Fuerzas Internacionales) y examina las fortalezas y debilidades de cada una. Concluye con una revisión de la investigación sobre los retos que surgen después de haber alcanzado una transición democrática. Identifica cuatro problemas centrales que se presentan en la literatura reciente sobre la consolidación democrática y la reforma del Estado en América Latina, proponiendo una salida que busca evitar los errores del pasado.

Abstract

This article reviews the most important authors and schools of thought in the interdisciplinary field of democratization studies. It begins with a historical discussion of the classic texts that dominated the field both during the 1960s (Lipset, Moore, Huntington) and the 1970s (O'Donnell, Rustow, Therborn) and then moves on to explore the explosion of democratization studies that has arisen over the past two decades. The article divides the contemporary literature into five schools of thought (Elite-Centered, Civil Society, Class Structure, Political Economy, International Forces) and explores the strengths and weaknesses of each. The article concludes with an overview of the research on the challenges that arise after the achievement of a successful democratic transition. It identifies four central problems that exist in the recent literature on democratic consolidation and state reform in Latin America and proposes a way out that should allow us to avoid the pitfalls of the past.

Palabras clave: transiciones democráticas, consolidación democrática, reforma del Estado, políticas comparadas, sociología histórica-comparativa, América Latina.

Key words: democratic transitions, democratic consolidation, state reform, comparative politics, historical-comparative sociology, Latin America.

* Profesor-Investigador y Coordinador del Programa de Investigación sobre la Legalidad, el Estado de Derecho y la Rendición de Cuentas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México (FLACSO-México). Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Doctor en Sociología por la Universidad de California, Santa Cruz.

Introducción¹

En este artículo llevo a cabo una revisión exhaustiva de los autores y las escuelas de pensamiento más importantes en el área interdisciplinaria de estudios sobre la democratización. En el primer apartado examino los textos clásicos que dominaron el debate antes de la década de 1980. Empiezo con un análisis de los tres autores que determinaron la agenda para casi toda la obra que se generó posteriormente: Seymour Martin Lipset, Barrington Moore y Samuel Huntington. Después abordo la obra de tres autores que transformaron los términos del debate durante la década de 1970: Guillermo O'Donnell, Dankwart Rustow y Goran Therborn. En este primer apartado examino de cada autor: 1) su conceptualización de la relación entre el desarrollo económico y la democracia; 2) su forma de entender la dinámica estructura-agente; y 3) sus métodos de investigación.

En el segundo apartado exploro la explosión de estudios sobre la democratización que se ha dado durante las últimas dos décadas. Aquí divido la literatura en cinco escuelas de pensamiento. En primer lugar, las teorías sobre la transición a la democracia que se enfocan en la negociación entre élites, donde se incluye a Guillermo O'Donnell, Phillippe Schmitter, Juan Linz, Alfred Stepan, Terry Karl y Giuseppe Di Palma. En segundo, las teorías que ponen particular atención a los movimientos sociales y la sociedad civil, incluyendo obras de Sonia Álvarez, Ruth Berins Collier, Elizabeth Jean Wood, Robert Putnam, Margaret Kohn y Jonathan Fox. En tercero, los análisis que exploran la relación entre la democracia y la estructura de clase, incluyendo textos de Dietrich Rueschemeyer, Evelyn Huber, John Stephens, Eva Bellin y Edward Gibson. En cuarto, los modelos de democratización basados en la economía política, incluyendo textos de Stephan Haggard, Robert Kaufman, Adam Przeworski, Merilee Grindle y Karen Remmer. Y, finalmente, aquellos autores que se enfocan en el impacto de las fuerzas internacionales y la geopolítica en la democratización, donde presento obras de Lawrence Whitehead, William Robinson y James Petras.

En la tercera sección, analizo la cuestión de la consolidación democrática y la reforma del Estado. Aquí señalo cuatro problemas centrales que se presentan en la literatura sobre estos temas y propongo un nuevo enfoque para estudiar las instituciones políticas a manera de solución al *impasse* teórico que amenaza con detener los estudios

¹ Agradezco los comentarios de Guillermo O'Donnell, Irma E. Sandoval, Walter Goldfrank, Jonathan Fox, Paul Lubeck, Michael Brown y los dictaminadores anónimos de *Perfiles Latinoamericanos* así como el apoyo de la FLACSO-México, la Universidad de California, Santa Cruz, el *University of California Institute for Mexico and the United States* (UC MEXUS) y la *National Science Foundation* (NSF).

sobre la democratización hoy en día. Finalmente, concluyo el artículo con algunas reflexiones referentes a áreas que pueden ser objeto de futuras investigaciones en este tipo de estudios.

I. Perspectivas clásicas

I.A) Tres perspectivas sobre modernización política

Después de la Segunda Guerra Mundial el mundo se caracterizó tanto por grandes esperanzas como por profundos miedos. La esperanza surgió del gran potencial que tenía la “modernización” para llevar democracia y desarrollo al Tercer Mundo. Las liberaciones nacionales en África y el desarrollo nacional en América Latina parecieron marcar la ruta hacia la riqueza y la libertad en ambos continentes y en el resto del mundo empobrecido. El miedo provenía del legado del fascismo, pero también de la consolidación de la “amenaza comunista”. Las revoluciones en Rusia, China y Cuba supuestamente amenazaban el corazón mismo de la forma de vida “occidental”. Lipset, Huntington y Moore estaban profundamente marcados por este contexto. Cada uno, a su manera, trató de cumplir con las esperanzas y confrontar los miedos de su época.

Seymour Martin Lipset argüía que el desarrollo económico o la “modernización” es el *sine qua non* esencial de la democracia. De esta forma, las fuertes correlaciones que descubrió entre estas dos esferas lo llevaron a suponer incluso que “Max Weber tenía razón cuando sugirió que la democracia moderna en sus formas más claras sólo puede darse bajo las condiciones únicas de la industrialización capitalista” (Lipset, 1959: 73).

Para Lipset, “las políticas *weltanschauung*”, o el conflicto entre diferentes perspectivas totalizantes del mundo, son la principal amenaza para una democracia estable. Esto a causa de que tales perspectivas del mundo requieren estrategias de “todo o nada” en el compromiso político, algo que rompe con la negociación y el respeto mutuo que son supuestamente la base de las políticas democráticas. Los partidos que se adscriben a tales políticas “no se perciben a sí mismos como participantes en un juego de presión política de dar y recibir, en el que todos los partidos aceptan las reglas del juego. En cambio, ven la lucha política o religiosa como una competencia entre la verdad histórica o divina por un lado, y un error fundamental por el otro lado” (Lipset, 1959: 94).

El desarrollo económico evita que estas políticas se presenten, tanto porque hace que la competencia sobre recursos escasos sea menos intensa como porque diversifica y fomenta formas no-politizadas de vida asociativa, incrementando así el número de “*cross-cutting cleavages*” (Lipset, 1959: 97). Esto lleva a una transformación del comportamiento de las clases más bajas y a la expansión de la clase media. Para Lipset, el

desarrollo económico hace que los valores y prácticas moderados sean hegemónicos en la sociedad. Esto lleva a una calma social generalizada que permite que todos los participantes se comprometan respetuosamente con el juego democrático de la negociación.

En términos de la dinámica estructura-agencia, Lipset frecuentemente parece caer en la trampa estructural-funcionalista de equiparar una relación empírica entre variables con una subyacente conexión “estructural” esencial. Esto es evidente en la arriba mencionada aserción sobre Max Weber, así como en afirmaciones similares referentes a Aristóteles.

Desde Aristóteles hasta la fecha, los seres humanos han afirmado que sólo en una sociedad rica, en la que relativamente pocos ciudadanos vivan en verdadera pobreza, puede presentarse una situación en la que la mayoría de la población pueda participar de manera inteligente en la política y pueda desarrollar el autocontrol necesario para evitar sucumbir a los llamados de los demagogos irresponsables (Lipset, 1959: 75).

Lipset busca explicar la existencia de una sola correlación estadística: la relación entre el desarrollo y la democracia. No complementa sus datos con referencias históricas detalladas de casos particulares, ni expande su variable dependiente para incluir varios posibles “caminos” o “tipos” de desarrollo o democracia.

En *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia*, Barrington Moore corrige este error. En lugar de usar datos estadísticos a nivel nacional y concentrarse miopeamente en una sola correlación, Moore se da a la tarea de develar las diversas “vías hacia el mundo moderno” que han caracterizado el desarrollo histórico de las naciones. Al combinar un amplio rango de casos (India, China, Estados Unidos, Inglaterra, etc.) con una exploración profunda de cada una, el recuento que hace el autor es simultáneamente generalizable e incluye un vasto monto de información específica. A Moore no le interesa reducir cada “caso” a una serie de “indicadores” o “variables” para así hallar correlaciones y deducir una sola causa de la “variación” construida. Como Ira Katznelson ha escrito, el método de Moore se caracteriza como un “macroanálisis configurativo”. Esto porque Moore no “disecciona y despedaza sus casos para reducirlos a variables que se comparan entre sí como si no fueran inmiscuidos con y partes de casos particularmente densos y complejos” (Katznelson, 1997: 89).

El uso de tal método de investigación es lo que le permite a Moore recuperar el balance entre estructura y agencia que Lipset no pudo plantear. Mientras que el análisis “centrado en variables” que Lipset hizo de datos a nivel nacional lo llevó a enfatizar a la estructura sobre la agencia, la “macrosociología configurativa” de Moore le permitió reemplazar las tendencias estructural-funcionalistas de Lipset por un análisis pasado en “*path dependency*”.

Este libro busca explicar la variedad de los roles políticos jugados por los terratenientes de clase alta y los campesinos en la transformación de las sociedades agrarias (definidas simplemente como estados donde la gran mayoría de la población vive de la tierra) en modernas sociedades industriales. Más específicamente, es un intento por descubrir el rango de condiciones históricas bajo las cuales algunos de estos grupos rurales han devenido en fuerzas importantes que respaldan la emergencia de las versiones parlamentarias de la democracia occidental, y otros han devenido en dictaduras de la izquierda y la derecha, esto es, regímenes comunistas y fascistas (Moore, 1996: xi).

El análisis de Moore otorga un lugar central al poder de la estructura. Quiere explorar las “condiciones históricas” que impulsaron o permitieron el desarrollo de cada una de las “tres diferentes vías hacia la modernidad” y está interesado en los “roles” de amplias agrupaciones de clase. No obstante, también señala que está particularmente interesado en los “variados” roles políticos y el “rango” de condiciones históricas que han determinado el desarrollo de cada una de estas tres vías.

En cuanto a la relación entre desarrollo económico y democracia, Moore asume una posición radicalmente diferente a la de Lipset. Para Moore, el desarrollo económico no es de ninguna manera el impulsor natural de la democracia. Moore plantea dos argumentos distintos a este respecto. Primero, apunta el amplio número de países para quienes la modernización económica ha sido correlativa de un aumento del autoritarismo en vez de un aumento de la democracia. Desde la perspectiva de Moore, el comunismo y el fascismo autoritario son tan concomitantes del desarrollo económico como lo es la democracia parlamentaria.

En segundo lugar, Moore sostiene que en aquellos pocos países en donde el desarrollo y la democracia han coincidido realmente, esto no ha sido por algo inherente al proceso de desarrollo (por ejemplo, los efectos “moderadores” del crecimiento económico), sino por la sangrienta eliminación de la clase campesina y la derrota política o militar de la clase terrateniente. Por un lado,

La admitida brutalidad de las sociedades cerradas nos confronta con las limitaciones de la posibilidad de las transiciones pacíficas a la democracia, y nos recuerdan los conflictos abiertos y violentos que han precedido su establecimiento. Es tiempo de restaurar la dialéctica, tiempo de recordarnos a nosotros mismos la función de la violencia revolucionaria (Moore, 1996: 426).

Para Moore, la democracia no surge de la moderación pacífica del conflicto, sino de la destrucción agresiva de grupos sociales en oposición. Esta es una conclusión

importante y, como lo veremos más adelante, una que va en contra de mucha de la literatura reciente sobre transiciones democráticas. De acuerdo con Moore, aunque la moderación es importante, el radicalismo en ocasiones es más crucial para la exitosa instalación de formas democráticas de la política.

No hay necesidad de negar la significación histórica de hombres de estado moderados e inteligentes. Pero es necesario percibir la situación dentro de la cual trabajaron: una creada en gran medida por seres humanos que también eran inteligentes pero raramente moderados (Moore, 1966: 39).

Samuel Huntington es aún más pesimista que Moore sobre el impacto del desarrollo económico en las políticas democráticas. “La rápida modernización... no produce un desarrollo político, sino decaimiento político” (Huntington, 1965: 386). Como Moore, critica la obra de autores como Lipset, en cuyo trabajo “el desarrollo es identificado con un tipo de sistema político, en vez de considerarlo una cualidad que puede caracterizar a cualquier tipo de sistema político” (Huntington, 1965: 389). Para Huntington, debemos observar el desarrollo de las instituciones políticas como una dinámica propia, pues son funcionalmente diferentes a los procesos socio-económicos. Por ejemplo, mientras que el desarrollo económico progresa de forma lineal, el desarrollo político es eminentemente “reversible” (Huntington, 1965: 392).

Es importante señalar que de acuerdo a Huntington el “desarrollo político” tiene poco que ver con la “democracia”. Para él, la “legitimidad” no surge del hecho de que la población sienta que el gobierno representa sus intereses, sino del hecho de que el gobierno actúa por sus propios intereses.

Las instituciones gubernamentales obtienen su legitimidad y autoridad no porque representan los intereses de las personas o de algún otro grupo, sino porque tienen distintos intereses propios, aparte de los intereses de cualquier otro grupo (Huntington, 1965: 414).

Lo que esto revela es que para Huntington la “agencia” es capaz de rebasar los límites “estructurales” hasta un grado no visto ni en Lipset ni en Moore. Uno podría decir que para Lipset los actores políticos pueden impulsar el proceso de modernización tal como un pastor lleva a sus ovejas, y para Moore pueden dirigir el proceso como un alfarero moldea el barro. Pero para Huntington estos actores pueden, al menos potencialmente, permanecer enteramente aparte del proceso de modernización e incluso detenerlo en sus vías, como un carcelero controla los movimientos de sus prisioneros. Este potencial no se reconoce siempre, como cuando las fuerzas sociales literalmente

inundan el aparato gubernamental. Por ejemplo, “mientras que un país como Argentina retenga una política de golpe de estado y contragolpe y un frágil estado siga rodeado por fuerzas sociales masivas, no puede considerarse desarrollado políticamente, no importa qué tan urbanos, prósperos y educados sean sus ciudadanos” (Huntington, 1965: 409). Sin embargo, de acuerdo con Huntington, el potencial está allí y debe ser aprovechado. De lo contrario, como concluye su artículo, el comunismo estará a la vuelta de la esquina: “La fortaleza organizacional es... la necesidad más urgente en Asia del Sur, el Medio Oriente, África y América Latina. A menos que esa necesidad se cubra con apoyo de los Estados Unidos, las alternativas en esas áreas seguirán siendo un sistema político corrupto o uno comunista” (Huntington, 1965: 430).

En términos de método, la obra de Huntington es notablemente menos rigurosa científicamente que las de Lipset o Moore. Mientras que Lipset arma y analiza un amplio grupo de estadísticas a nivel nacional, y Moore lleva a cabo seis estudios de caso a profundidad con enfoque histórico-comparativo, la obra de Huntington es sólo un ejercicio de categorización y prescripción. Huntington empieza con su marco conceptual y después toma casos casi por su sola voluntad, que aparentemente confirman sus conjeturas. Por ejemplo, su elección de India, Sudán, Vietnam del Norte y Congo como paradigmas de gobiernos “Civiles”, “Contenidos”, “Corruptos” y “Primitivos” no muestra ninguna base teórica o empírica (Huntington, 1965: 411). Además, frecuentemente confronta drásticamente diferentes casos, como Vietnam del Norte y México, sin justificación alguna (Huntington, 1965: 411). Al final, Huntington parece mucho menos interesado en probar una hipótesis y más en impulsar su propia agenda política.

I.B) Repensando las bases de la democracia y el autoritarismo

Guillermo O’Donnell siguió a Huntington al centrarse en los impactos desestabilizadores en vez de los impactos calmantes de la modernización:

La modernización implica diferenciación social, y esta última genera intereses en competencia, reclamos normativos conflictivos, y expectativas de comportamiento divergentes. Hasta que algún “ajuste” no se logre entre estos aspectos y a través de las unidades sociales, la integración social quedará relegada detrás de la diferenciación social (O’Donnell, 1973: 252).

Contrariamente a muchos recuentos conocidos de la obra temprana de O’Donnell, la suya no es una teoría universal como la de Lipset o la de Huntington sobre la relación

en general entre el desarrollo y la democracia como tales. Más bien, él está interesado en analizar desarrollos históricos dinámicos en contextos específicos a través de una detallada exploración histórico-comparativa de los distintos tipos de autoritarismo que emergían en Sudamérica a finales de la década de los sesenta y a principios de los setenta.

Naturalmente, O'Donnell encuentra entonces mucha afinidad entre su obra y la de Barrington Moore:

En su amplio estudio en sociología histórica, Barrington Moore encuentra, además de revoluciones burguesas y comunistas, un tercer camino histórico hacia la industrialización [el facismo]. Este camino implica una coalición de la burocracia pública y los sectores propietarios (incluyendo una burguesía industrial subordinada) contra el campesinado y un emergente proletariado urbano. Es una reacción conservadora a las “tensiones de la industrialización que avanzaba”, a un “impulso débil hacia la democracia parlamentaria”, y a la entrada de las “masas” en la escena política. Este “tercer camino” no es tan diferente a lo que ha ocurrido en Argentina y Brasil (O'Donnell, 1973: 260).

Podemos entonces entender *Modernización y Autoritarismo burocrático* como un intento para expandir el marco conceptual de Moore hacia América Latina, una región que la obra original de Moore nunca tomó en cuenta.

Para O'Donnell, el Autoritarismo Burocrático (AB) en América del Sur es el producto de cuatro vectores diferentes de desarrollo socio-político. Primero, una hipermovilización de la clase trabajadora. El populismo había sido originalmente benéfico para las clases gobernantes puesto que ayudó al control de la creciente clase trabajadora. Pero una vez que el proletariado creció en tamaño debido al rápido desarrollo industrial, particularmente durante la década de 1950, esta clase empezó a tomar ventaja de su “incorporación” original para presionar hacia políticas redistributivas más radicales. Segundo, el “colapso” de la “fase fácil” del modelo de sustitución de importaciones llevó al estancamiento económico (reduciendo así la capacidad del gobierno para satisfacer las crecientes demandas) y al cortejo de inversiones extranjeras masivas para crear costosas industrias de bienes capitales (forzando así al gobierno a reducir los salarios e intensificar la producción de capitales, dañando con ambas acciones al trabajador). Tercero, la “penetración de roles tecnocráticos”. Las nuevas demandas de capital extranjero y corporaciones transnacionales forzaron a estos gobiernos a cambiar a una “planeación científica”, lejos de formas democráticas y participativas de diseño de políticas públicas. Cuarto, e íntimamente ligado a los anteriores tres, la posición dependiente de los estados sudamericanos les dejó pocas opciones políticas en las esferas económica, social, cultural o política.

O'Donnell demuestra que bajo estas circunstancias las élites de países como Argentina y Brasil tenían pocas opciones, más que imponer sistemas políticos autoritarios sobre sus poblaciones si querían continuar con el proceso de acumulación (O'Donnell, 1973: 260). A pesar de que O'Donnell atribuye un papel importante a los actores políticos, su papel se limita a canalizar o moldear las fuerzas de la modernización, como en el marco conceptual de Moore. Al final de cuentas, la fuerza central que impulsa la emergencia de los regímenes AB es económica y estructural. O'Donnell no atribuye tanta fuerza e influencia a los actores políticos como lo hacen autores como Huntington.

Esta es la base de la crítica que Albert Hirschman lanzó al análisis de O'Donnell en la década de los setenta. Para Hirschman, el AB debe entenderse como un fenómeno esencialmente político y no económico. A pesar de que coaliciones golpistas emergieron en respuesta a la fragmentación social generalizada, no surgieron para “profundizar” el modelo de sustitución de importaciones o para desarrollar las economías basadas en las necesidades y demandas del capital extranjero. Por el contrario, las políticas económicas llevadas a cabo por los dirigentes fueron, por un lado, sólo desarrolladas después de haber alcanzado el poder y, por el otro, sin el absoluto interés de “profundizar” el “desarrollo nacional”, a pesar de su retórica (Hirschman, 1979: 81).

De los textos de los años setenta que aquí consideramos, Dankwart Rustow es quien más señala la importancia de la agencia política por encima de la estructura económica. Rustow primero prepara el terreno con una importante discusión metodológica. El autor busca dejar atrás las explicaciones “funcionales” de la democracia para entrar en el terreno de los relatos “genéticos”. “La simple ecuación de función y génesis es demasiado simple, y el argumento *a fortiori* es, de hecho, un poco débil” (Rustow, 1971: 17). Para él, los análisis como el de Lipset son puramente funcionales y por eso nos dicen poco sobre la forma en que la democracia se materializa en la realidad (Rustow, 1971: 18).

Para Rustow, la democracia no surge del cambio económico, sino del conflicto político y social. “La democratización por sí misma se detona por una prolongada e inconclusa lucha política. Para lograr esas cualidades, los protagonistas deben representar fuerzas bien pertrechadas (usualmente clases sociales), y los asuntos tratados deben tener un significado profundo para ellos” (Rustow, 1971: 27). Esta conceptualización de lo que Rustow llama la “fase preparatoria” de la democracia tiene ecos claros de la perspectiva de Moore cuando refiere que el conflicto radical es crucial para la eventual instalación de la democracia parlamentaria. “La polarización, más que el pluralismo, es el sello de esta fase preparatoria” (Rustow, 1971: 29). En efecto, para Rustow, ésta no es sólo la naturaleza de la vía hacia la democracia, sino de la democracia misma: “La base de la democracia no es el consenso máximo. Es el

inestable terreno medio entre la uniformidad impuesta (tal como el que llevaría a algún tipo de tiranía) y la implacable hostilidad (del tipo que llevaría la comunidad a la disrupción, como la guerra civil o secesión)” (Rustow, 1971: 37).

Sin embargo, Rustow es más conocido por su descripción de la “fase de decisión”, es decir la siguiente fase. Ésta ocurre sólo después de que los diversos combatientes en la lucha preliminar llegan a un *impasse* en el que es obvio que ningún lado obtendrá una victoria clara. En vez de continuar hacia la destrucción mutua ambas partes reconocen que una solución negociada sería lo mejor. En este momento, las élites de las dos fuerzas juegan “un papel desproporcionado” (Rustow, 1991: 30).

Como lo veremos en la siguiente sección, tal imagen de la democracia como resultado de la negociación de las élites ha ocupado un lugar predominante en la literatura sobre democratización. Por ejemplo, en su introducción a un reciente conjunto de ensayos inspirados por el artículo de Rustow, Lisa Anderson ha escrito:

Como cada uno de los presentes ensayos sugieren, las condiciones estructurales económicas y sociales en las que las élites operan, desde las crisis económicas a las protestas populares, pueden no determinar pero sí claramente delinear sus cálculos y preferencias estratégicas durante la fase de decisión, conforme negocian sobre la adopción de instituciones democráticas y sus procedimientos (Anderson, 1999: 6–7).

Contra uno de los planteamientos centrales de Rustow, la movilización política ya no es actor principal en el proceso de democratización, sino otra “condición estructural”. Mientras Rustow buscaba otorgar calidad de agencia tanto a los grupos sociales movilizados como a las élites frente al contexto de las condiciones socio–económicas, a menudo se le entiende como si hubiera presentado una teoría de la negociación de las élites frente al contexto de la movilización social.

Goran Therborn comparte con Rustow el rechazo a la perspectiva modernizacionista de Lipset que plantea una relación lineal y funcionalista entre el desarrollo económico y las políticas democráticas. Sin embargo, reconoce que la democracia y el desarrollo están correlacionados estadísticamente y comprende que este hecho requiere explicación. En este sentido, una opción sería afirmar que las democracias capitalistas modernas son, al final de cuentas, simplemente “farsas”. Si bien existiría una correlación entre desarrollo capitalista y “democracia”, esto no implicaría una democratización real. De acuerdo con Therborn, tal respuesta no es satisfactoria:

En los países capitalistas desarrollados, todas las grandes secciones del movimiento laborista revolucionario han reconocido abiertamente que la demo-

cracia burguesa no puede desecharse como una mera farsa. Ahora se reconoce que es un importante logro popular, que sienta las bases para un futuro avance (Therborn, 1977: 5).

Como Moore, Therborn entonces se enfoca en la relación entre el desarrollo económico y la lucha de clases, en la forma en que las diferentes fuerzas de clase han sido capaces de frenar o dirigir las fuerzas de la modernización de acuerdo con sus intereses y en contra de los de sus enemigos, construyendo así regímenes democráticos.

Pero en lugar de examinar el papel de los terratenientes y los campesinos como hace Moore, Therborn se concentra en el papel de las clases trabajadoras al impulsar una apertura democrática:

La democracia burguesa, siempre y en todas partes, se ha establecido por medio de luchas en contra de (fracciones hegemónicas de) la burguesía, pero a través de medios políticos y de canales otorgados por el estado capitalista... La democracia se desarrolló no de las tendencias positivas del capitalismo ni como un accidente histórico, sino que surgió de las *contradicciones* del capitalismo (Therborn, 1977: 35).

Este argumento va explícitamente contra la famosa afirmación de Moore de “sin burguesía no hay democracia”. Mientras que Moore sostuvo que el surgimiento de formas parlamentarias de gobierno dependía de que los intereses de la burguesía comercial fueran capaces de alcanzar un estado de hegemonía sobre la clase terrateniente, Therborn aquí sostiene que la burguesía es más un obstáculo que un facilitador de la democracia.

Therborn también otorga un gran peso a la guerra o la lucha entre estados como una fuente de la democracia. Therborn delinea dos vías distintas por las cuales la guerra lleva hacia la democracia. Primero, existen “democracias por derrota”. El impacto de la derrota puede ser ya sea directo, como cuando un país autoritario cae bajo el poder de un país democrático (por ejemplo, Alemania, Italia, Japón), o indirecto, como cuando la derrota de una coalición autoritaria permite a las fuerzas democráticas emerger a la superficie desde el interior de la coalición (por ejemplo, Finlandia, Suecia). Segundo, existe lo que Therborn llama “Democracias de movilización nacional”. En estos casos, los estados parlamentarios han sido forzados a incluir a las masas en la toma de decisiones políticas a cambio de alistarlas para el ejército y así obligarlas a morir por su país en los frentes de batalla.

La importancia de la guerra para la democracia, de acuerdo con Therborn, es tan amplia que incluso está dispuesto a especular que “la fragilidad de la democracia bur-

guesa en América Latina puede atribuirse parcialmente al hecho de que nunca fue arrastrada a la matanza de las masas de dos guerras mundiales” (Therborn, 1977: 20). En estas y otras afirmaciones uno puede escuchar los ecos de la obra de Otto Hintze, quien ha señalado que

Es unilateral, exagerado, y por tanto falso, considerar al conflicto de clases como la única fuerza impulsora en la historia. Los conflictos entre las naciones han sido mucho más importantes; y a través de los tiempos, la presión externa ha sido una influencia determinante en la estructura interna (Hintze, 1975: 183).

A pesar de que la perspectiva de Therborn no es tan extrema como la de Hintze, cuando lo comparamos con Moore Therborn definitivamente inclina la balanza hacia la agencia política y se aleja de la estructura económica.

Finalmente, en términos de método, los análisis de Therborn intentan conjugar los mejores elementos tanto de la investigación estadística nacional como de la perspectiva comparativa–histórica. Aunque explora los desarrollos históricos particulares de cada país, también contempla un amplio rango de casos para posibilitar la generalización de sus descubrimientos. Aunque acepta la correlación general entre desarrollo y democracia que ha surgido a partir de los estudios estadísticos nacionales, también sostiene que la única vía para encontrar las causas de estas correlaciones es a través de análisis comparativo–históricos.

II. Escuelas contemporáneas

Empezando a mediados de la década de 1970, fortaleciéndose en los ochenta y culminando en los noventa, una serie de transiciones democráticas recorrieron al mundo. En 1974 Antonio Salazar, dictador de Portugal, fue removido de su cargo por un grupo de generales progresistas que a su vez entregaron el poder a un gobierno elegido democráticamente. Durante la década siguiente, transiciones se dieron en España, Grecia, Uruguay, Brasil y Argentina. Luego, a finales de los ochenta y principios de los noventa, les siguieron los antiguos estados soviéticos, Nicaragua, Chile, El Salvador, Guatemala y la República Dominicana. Finalmente, en años más recientes, regímenes autoritarios como Indonesia, México y Corea del Sur se han sumado a la avanzada democrática.

La “tercera ola” (Huntington, 1991) de las transiciones democráticas tomó a los teóricos por sorpresa y llevó a un profundo replanteamiento de los paradigmas que habían sido utilizados para analizar la democracia y la democratización. Específica-

mente, hubo un claro giro en la literatura hacia descripciones genéticas del proceso de democratización mismo y un distanciamiento de las explicaciones funcionales e históricas de la democracia como forma de gobierno. En esta sección, examino cinco diferentes escuelas de pensamiento que surgieron como respuesta a esta “tercera” ola de democratización. En particular, exploro los enfoques basados en las élites, la sociedad civil, la estructura de clase, la economía política y las fuerzas internacionales.

II.A) Democratización “desde arriba”: pactos de élites y juegos de cuatro jugadores

El texto que marcó la pauta para el auge contemporáneo de investigación sobre democratización fue la obra de cuatro volúmenes editada por Guillermo O’Donnell, Phillippe Schmitter y Lawrence Whitehead titulada *Transiciones de un gobierno autoritario: perspectivas para la democracia* (1986). Esta colección se centra en el proceso de negociación entre las élites en las transiciones democráticas y representa el primer intento sistemático para extraer lecciones comparativas de la ola de transiciones a la democracia que ocurría en esa época en Europa del sur y América del Sur. El ensayo final, escrito por O’Donnell y Schmitter titulado “Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas” ha influenciado profundamente en casi todos los estudios subsiguientes sobre el proceso de transición democrática.

El primer paso crucial de los autores de este ensayo es entender las transiciones democráticas a través de un paradigma “estratégico” orientado hacia los actores, en oposición a uno basado en la estructura o las clases:

Durante las transiciones en muchos casos y en torno a muchos temas, es casi imposible especificar *ex ante* cuáles clases, sectores, instituciones, y otros grupos asumirán determinado papel, optarán por determinados elementos, o apoyarán tal alternativa. De hecho, puede ser que casi todo lo que podemos decir es que, durante momentos y elecciones cruciales en la transición, la mayoría —si no es que todos— los actores “normales” serán proclives a estar divididos y dudarán sobre sus intereses e ideales y, por tanto, serán incapaces de una acción colectiva coherente... Creemos por tanto, que este tipo de situación debe ser analizada desde un enfoque especialmente político... (O’Donnell y Schmitter, 1986: 4).

El objetivo de O’Donnell y Schmitter es escapar de las tendencias del determinismo estructural que habían estado presentes en muchos de los estudios previos sobre democratización. El modelo que los autores elaboraron para describir el proceso de

transición tiene dos elementos centrales. Primero, la moderación es la clave para una democratización exitosa:

Es posible y deseable que la democracia política se obtenga sin movilizar violencia y sin discontinuidad dramática. La amenaza de la violencia e incluso frecuentes protestas, huelgas y demostraciones públicas están siempre presentes, pero donde se toma la *vía revolucionaria*, o allí donde la violencia se expande y se torna recurrente, las perspectivas para una democracia política se reducen drásticamente (O'Donnell y Schmitter, 1986: 11).

Las estrategias “maximalistas” de parte de la oposición sólo minan el proceso democrático asustando a las élites políticas y económicas, provocando así una nueva respuesta autoritaria. Por ejemplo, los autores señalan que:

Todas las transiciones hacia la democracia política que conocíamos habían observado una restricción fundamental: prohibido tomar, o incluso amenazar con jaque, al rey de uno de los jugadores. En otras palabras, durante la transición los derechos de propiedad de la burguesía son inviolables (O'Donnell y Schmitter, 1986: 69).

Pero los límites del radicalismo no sólo son necesarios en el campo socio-económico. También son requeridos en el campo abiertamente político:

Para que una transición hacia la democracia política sea viable a largo plazo, las elecciones fundantes deben ser llevadas a cabo libremente, honestamente tabuladas, y abiertamente competidas, pero los resultados no deben ser demasiado exactos o representativos de la verdadera distribución de las preferencias de los electores. En pocas palabras, los partidos de Centro-Derecha y Derecha deben ser “ayudados” a salir bien, y los partidos de Centro-Izquierda e Izquierda no deberían ganar por una mayoría abrumadora (O'Donnell y Schmitter, 1986: 62).

Esta posición ha sido fuertemente cuestionada por autores como Nancy Bermeo quien, en su reciente artículo sobre los “Mitos de la moderación”, revela que la correlación entre moderación y transiciones democráticas exitosas es producto de una selección de casos tendenciosa:

Los estudiosos que han visto en el extremismo una barrera para la democratización... simplemente se centraron en uno de los muchos posibles escenarios.

Un conjunto de casos más amplio muestra que la democracia puede crearse a pesar de las llamadas demandas “extremistas” y a pesar del alto grado de movilización de la sociedad civil. En muchos casos, un “conflicto familiar caliente” [*“hot family feud”*] puede, de hecho, ser el terreno propicio para forjar una nueva democracia (Bermeo, 1999: 136).

Ésta es, obviamente, una defensa relativamente débil de las políticas radicales, pues sigue afirmando que el *efecto independiente* del radicalismo es negativo para las transiciones democráticas. En vez de defender el impacto positivo del radicalismo en sí, la autora se limita a argüir que las transiciones pueden también ocurrir “a pesar” de la existencia de movimientos “extremistas”. En los siguientes subapartados veremos críticas más fuertes a la supuesta relación entre moderación y democracia.

El segundo elemento central del modelo original de O’Donnell y Schmitter es que el proceso de transición democrática está esencialmente guiado por las élites. Esto implica dos argumentos. Por una parte, el proceso se inaugura por una división en las élites del régimen entre los de “línea dura” y los de “línea suave” (O’Donnell y Schmitter, 1986: 19). Aquí los de “línea dura” son quienes “creen que la perpetuación del régimen autoritario es posible y deseable” (O’Donnell y Schmitter, 1986: 16) y los de “línea suave” son quienes están conscientes de que “el régimen que ellos ayudaron a implantar... tendrá que hacer uso, en el futuro cercano, de algún tipo o alguna forma de legitimación electoral” (O’Donnell y Schmitter, 1986: 16).

Por la otra parte, la instalación de la democracia misma es entendida como la negociación exitosa de un “pacto” entre las élites moderadas de cada lado. Una vez que los de “línea suave” ganen fuerza sobre los colegas de “línea dura” dentro del régimen, y una vez que los moderados ganen dominio sobre los más radicales o “maximalistas” fuera del régimen, estas dos fuerzas moderadas son capaces de unirse para formar una coalición democrática ganadora. En este punto se da la generación de un “sutil pero efectivo, y muy a menudo implícito, ‘entendimiento de primer orden’ —la fundación de pactos eventuales— entre los de línea suave y aquellos en la oposición que están preminentemente interesados en la instalación de una democracia política” (O’Donnell y Schmitter, 1986: 25). En otras palabras, la instalación de la democracia sigue las reglas de un escenario clásico de un “juego de cuatro jugadores”.

El texto de O’Donnell y Schmitter no estuvo sólo durante mucho tiempo en la literatura. Rápidamente fue seguido por una ola de análisis sobre transiciones democráticas que se centraron en los patrones de la negociación estratégica entre las élites moderadas. Por ejemplo, el texto de Giuseppe Di Palma titulado *To Craft Democracies: An Essay on Democratic Transitions* es hoy en día un clásico en esta línea de pensamiento. Di Palma se opone duramente a todos los entendimientos “estructuralistas”

de las transiciones democráticas. Para él, “es una débil ciencia de las políticas (o la ciencia de las débiles políticas) que pasivamente deriva el cambio político a transformaciones sociales distantes y exógenas” (Di Palma, 1990: 4). El autor se ha propuesto ver las transiciones democráticas fundamentalmente como esfuerzos de ingeniería o “artesanía” política (Di Palma, 1980: 8–9). Tal escuela de pensamiento es seguida también por Michel Burton, Richard Gunther y John Higley en la conclusión de un influyente volumen publicado sobre las transiciones democráticas, editado por los dos últimos autores mencionados:

En el análisis final... una conclusión central de estos estudios es la gran responsabilidad de las élites nacionales para lograr, o fallar en esta consecución, el grado de consenso y unidad necesarios para el establecimiento y consolidación de la democracia... Sobre todo, alcanzar una democracia consolidada depende principalmente de las elecciones y habilidades de las élites (Higley y Gunther, 1992: 342–3).

Finalmente, en un reciente volumen sobre los *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Juan Linz y Alfred Stepan han conjugado lo que es tal vez el análisis comparativo de las transiciones democráticas centrado en las élites más sofisticado a la fecha. A pesar de que los autores no intentan romper de ninguna forma el enfoque basado en los pactos, los juegos de cuatro jugadores y las negociaciones de las élites, complementan este marco con lo que ellos llaman un “*modified ‘path-dependent’ approach*” (Linz y Stepan, 1996: xiv). Hacen esto otorgando un peso crucial en sus análisis al “tipo de régimen previo” en un país que está atravesando por una transición democrática.

De acuerdo con los autores, las transiciones a la democracia tienen diferentes características dependiendo de si provienen de regímenes “totalitarios”, “post-totalitarios”, “autoritarios” o “sultanatos” (Linz y Stepan, 1996: 44–45). Las diferencias entre los diferentes regímenes pre-democráticos cambian la naturaleza del proceso de la transición democrática y lo hacen distinto en cada tipo de régimen. (Linz y Stepan, 1996: 56, 61). A través de sus caracterizaciones de los diferentes “tipos de regímenes previos” los autores introducen una sana consideración sobre el contexto y la historia sin caer en la trampa del determinismo estructuralista o funcionalista. Esto representa una notable expansión y actualización del modelo original de la transición democrática centrada en las élites. Ahora exploramos las otras cuatro escuelas de pensamiento, cada una de las cuales ha emergido implícita o explícitamente en oposición o al menos en un diálogo con este enfoque dominante.

II.B) Democratización “desde abajo”: movimientos sociales y sociedad civil

En respuesta al paradigma dominante que centró su atención en la negociación estratégica entre las élites moderadas, varios autores han desarrollado una perspectiva que intenta resaltar el papel directo que juegan los actores sociales en las transiciones a la democracia. Sonia Alvarez, Ruth Collier, Elisabeth Jean Wood, Robert Putnam, Jonathan Fox y Margaret Kohn son seis excelentes representantes de esta línea de pensamiento. Cada uno de ellos intenta demostrar que la sociedad civil siempre ha estado viva y ha jugado papeles centrales en el proceso de democratización en todo el mundo.

Para Sonia Alvarez, el enfoque de moda, orientado a la negociación entre las élites moderadas, deja de lado el significativo papel de la lucha social en el proceso de transición y consolidación democrática:

Tomando prestada una frase de Alexander Wilde... la mayoría de los estudios sobre el cambio político contemporáneo en Brasil y en el Cono Sur se centran en “conversaciones entre caballeros y generales” cuando analizan el proceso de transición. Pero las clases trabajadoras y los movimientos de liberación y otras organizaciones no elitistas de la sociedad civil también jugaron un papel crítico en estos procesos de transición, más específicamente en el caso de Brasil (Alvarez, 1990: 15).

Esta posición la apoya Ruth Collier en su libro más reciente sobre *Paths Towards Democracy* (1999) que explícitamente propone incorporar la “literatura sobre movimientos sociales” en los análisis de las transiciones democráticas. Para ella, las dos escuelas de pensamiento dominantes, el modelo de negociación de las élites de O’Donnell y Schmitter y el enfoque de la estructura histórica de clase de autores como Rueschmeyer, Stephens y Stephens (que se discutirá más adelante), son igualmente culpables de excluir la agencia central que han tenido los movimientos de la clase trabajadora. Según Collier, los movimientos sociales no “responden” pasivamente a las divisiones y sobornos ofrecidos por las élites, y tampoco surgen espontáneamente de su “posición de clase”, sino que construyen activamente sus propias identidades estratégicas y son protagonistas centrales en el proceso de transición democrática.

Pero, para Collier, no es suficiente incorporar cualquier tipo de literatura vieja sobre “movimientos sociales” al cuerpo teórico. Por ejemplo, los análisis que se enfocan en la “estructura de oportunidad política” pueden terminar enterrándonos en un hoyo analítico más profundo que el que ya tenemos frente a nosotros:

En su análisis de movimientos sociales, Tarrow (1994: 7, 18) enfatiza la estructura de la oportunidad política que los movimientos sociales pueden aprovechar y expandir, sin embargo su formulación sigue demasiado cerca de la literatura de la transición al identificar tales oportunidades, primero que nada, con las divisiones de las élites, la liberalización del régimen, momentos de realineación, y similares. Yo enfatizaría la forma en la que una “reserva de recursos”... le brindado a los sindicatos más posibilidades de tomar la iniciativa y de *crear espacios* (Collier, 1999: 184 —énfasis en el original).

Una vez más, aquí vemos a los movimientos sociales como los protagonistas centrales en la lucha por la democracia que a menudo *lideran* en vez de sólo responder a las aperturas dadas “desde arriba”.

En su libro más reciente, *Forging Democracy from Below* (2000), Elisabeth Jean Wood complementa los análisis de Alvarez y Collier argumentando la existencia de una “vía insurgente” hacia la democracia, que se caracteriza por una “movilización política sostenida desde abajo” (Wood, 2000: 10). Para Wood, esta vía usualmente ocurre en “sociedades oligárquicas” en donde las élites económicas son altamente dependientes del estado para la manutención de su poder y privilegio, un hecho que los indispone altamente a ceder el poder por medio de la negociación. El cuerpo del libro de Wood incluye la aplicación de este marco conceptual a un análisis de las transiciones democráticas en El Salvador y América del Sur. La movilización popular es definitivamente la fuerza impulsora para Wood en cada una de estas transiciones.

Robert Putnam también se centra en el papel fundamental de la sociedad civil para la democracia, pero lo hace de una forma diferente a la de Alvarez, Collier y Wood. Para Putnam la sociedad civil no es importante como un actor radical movilizado que presiona a las élites para admitir las demandas populares, sino actúa como un lubricante para lograr políticas democráticas efectivas:

El éxito en sobrellevar los dilemas de la acción colectiva y el oportunismo auto-derrotista que generan, depende del contexto social ampliado dentro del cual cualquier juego es jugado. La cooperación voluntaria es más fácil en una comunidad que ha heredado una suma considerable de capital social, en la forma de normas de reciprocidad y redes de compromiso civil. El capital social aquí se refiere a los rasgos de la organización social, tales como la confianza, las normas y las redes, que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad al facilitar las acciones coordinadas (Putnam, 1993: 167).

Aunque los líderes “iluminados” y los políticos “modernos” son también factores importantes para Putnam (véase Putnam, 1993: capítulo 2), el factor más importante para explicar las políticas democráticas exitosas es la fuerza de la sociedad civil. Las fuertes sociedades civiles emergen de amplias “sumas” acumuladas de “capital social” que a su vez provienen de las tradiciones históricas de colaboración mutua en regiones particulares (Putnam, 1993: 124, 127). En vez de ver a la sociedad civil en términos de movimientos y actores sociales como Alvarez, Collier y Wood, Putnam la ve como la red de la sociedad que crece y cambia lentamente a través del tiempo.

Margaret Kohn recientemente lanzó una poderosa crítica al clásico texto de Putnam y ha intentado llevar el discurso sobre “sociedad civil” de nuevo hacia un marco más orientado hacia el actor y la oposición en el estilo de Collier, Alvarez y Wood. Kohn empieza por señalar la naturaleza polisémica del concepto de “asociacionismo” [*associationalism*] que se utiliza en muchos estudios contemporáneos. “El asociacionismo parece brindar una visión apolítica: incorpora la participación de las masas que siempre ha estado en la agenda de la izquierda, mientras provee de un mecanismo atractivo para justificar la privatización de los servicios gubernamentales que forma una parte prominente de la agenda neoliberal” (Kohn, 1999: 202). Kohn observa esta sacrílega alianza con sospecha y el cuerpo de su artículo se dedica a demostrar cómo es que distintas formas de organizar la sociedad civil llevan a diferentes resultados democráticos. Usando la misma base de datos que utilizó Robert Putnam, Kohn rápida y sigilosamente demuestra su tesis: que la membresía en el Partido Comunista y la participación en sindicatos socialistas están más fuertemente correlacionados con la buena gobernabilidad y desarrollo económico que la distribución de periódicos y la membresía en ligas de bolos y grupos de observadores de pájaros. Para Kohn, esto demuestra que Antonio Gramsci tenía razón cuando planteaba que “una rica vida asociacional impulsará el proyecto de la democracia sólo cuando refleje la coherencia ideológica y estratégica de resistencia organizada contra el capitalismo” (Kohn, 1999: 203).

Finalmente, la obra de Jonathan Fox (1994) traza un camino intermedio entre la visión de Putnam y Kohn sobre “sociedad civil”. Al enfocarse explícitamente en las “asociaciones intermedias” y en cómo éstas interactúan con los partidos políticos y responden a “intereses societales” específicos, Fox rompe con el enfoque de Putnam sobre el “capital social” basado en el consenso social y el determinismo histórico. Sin embargo, al examinar cómo estas asociaciones sólo son “complementos” de los partidos políticos y, al apoyar una visión Tocquevilliana y colaboradora de la sociedad civil, Fox también se distancia del enfoque militante de Kohn (Fox, 1994: 152).

II.C) Estructura de clases y democracia

En esta sección, repasaré algunos estudios recientes que, aunque no ignoran la naturaleza de movimiento social de la mayoría de la acción de clase, están interesados mayormente en examinar el impacto que la estructura de clases como tal tiene en la naturaleza y posibilidad de las transiciones democráticas y la gobernabilidad.

Capitalist, Development & Democracy (1992) de Dietrich Rueschemeyer, Evelyne Huber y John Stephens es uno de los más sofisticados de los recientes enfoques sobre la estructura de clases. Los autores inician su texto afirmando su aceptación de la correlación estructural entre el desarrollo económico y la democracia como el punto de partida de sus análisis (Rueschemeyer, *et al.*, 1992: 4). Su entendimiento de las causas en esta correlación comparte la visión de Therborn y diverge de las explicaciones ofrecidas por Lipset y Moore. Mientras que Lipset se centró en la clase media y Moore en la burguesía como las fuerzas de “vanguardia” de la democracia, Rueschemeyer, *et al.*, siguiendo la tradición de Therborn, enfatizan el papel de la clase trabajadora:

El desarrollo capitalista debilita la clase alta terrateniente y fortalece a la clase trabajadora así como a otras clases subordinadas. Las posiciones respectivas de la burguesía y de la clase trabajadora muestran que el capitalismo crea presiones democráticas a pesar de los capitalistas, no a causa de ellos. La democracia fue el resultado de la naturaleza contradictoria del desarrollo capitalista, el cual, por necesidad, creó clases subordinadas, especialmente a la clase trabajadora, con la capacidad para la auto-organización (Rueschemeyer, *et al.*, 1992: 271).

De acuerdo a los autores, la burguesía y la clase media han sido históricamente firmes defensores de las formas parlamentarias de gobierno y del poder del sistema judicial contra el predominio de la nobleza terrateniente. No obstante, rara vez han apoyado la imposición del sufragio universal. En otras palabras, la burguesía y la clase trabajadora son actores racionales. Históricamente, han luchado por la “democracia” sólo hasta el punto en que ésta beneficia sus intereses. Una vez que parece que la democracia “irá muy lejos” repentinamente retiran su apoyo.

Ahora bien, aunque Rueschemeyer, Huber y Stephens hablan mucho sobre la “lucha de clases”, y sobre cómo la democracia emerge de las “contradicciones” del capitalismo, una revisión atenta del texto notará que el marco analítico inicial de los autores los obliga a centrarse en la clase trabajadora como un grupo de personas ocupando una posición estructural en la economía, no como un movimiento activado. Esto es así porque desde el punto de vista de los autores la correlación entre democracia y desarrollo es absoluta e incuestionable. Así, cualquier recuento histórico necesariamen-

te dará una explicación sobre este *a priori* fijo y esta “variable dependiente” unívoca. Al final, esto requiere que su explicación sea funcionalista (el desarrollo económico lleva a la democracia) y por tanto también estructuralista (es la expansión de la clase trabajadora, y la caída de la clase terrateniente, como un producto del desarrollo económico, lo que ha impactado positivamente a la democracia, no algún tipo de acción de parte de estas clases).

En un artículo reciente en *World Politics* titulado “Contingent Democrats: Industrialists, Labor, and Democratization in Late-Developing Countries” (2000), Eva Bellin defiende la importancia de los análisis basados en la estructura de clases y, simultáneamente, llama a superar las falsas dicotomías que suelen infectar estos tipos de reflexiones:

Este artículo ofrece un marco alternativo para explicar la variación del apoyo de clase a la democratización en el contexto del desarrollo tardío... Argumenta que las condiciones peculiares del desarrollo tardío a menudo torna al capital y al trabajo más ambivalentes en relación con la democratización que lo que le ocurrió a sus contrapartes entre los países tempranamente industrializados. La lección general de este examen es que el capital y el trabajo son demócratas *contingentes* por la sola razón de que son defensores *consistentes* de sus intereses materiales (Bellin, 2000: 177).

Bellin recorre un amplio rango de casos (incluyendo Indonesia, Corea del Sur, México, Arabia Saudita, Brasil, Túnez, Egipto y Zambia) y concluye que el nivel de dependencia de capital y trabajo del estado es inversamente correlativo al apoyo respectivo de éstos a la democratización. Además, otros factores incluyen el tamaño de la “aristocracia laboral” y el nivel del “miedo” de la burguesía a la clase trabajadora en su país. En general, el “desarrollo tardío” a menudo funciona como limitante a la democratización porque usualmente va acompañado de una burguesía nacional y un proletariado que son altamente dependientes de los subsidios estatales. Así,

En muchos países desarrollados tardíamente, un número de factores —incluyendo el fuerte apoyo estatal, la debilidad estructural de las fuerzas sociales, y la evolución del discurso democrático— han llevado al capital y al trabajo a aliarse con los estados totalitarios antes que a apoyar la democratización. Esta experiencia diverge de la que se presentó en los países tempranamente industrializados —o al menos, del mito histórico de los países tempranamente industrializados— y tiene consecuencias políticas que desafían las expectativas de los analistas clásicos liberales y Marxistas (Bellin, 2000: 204).

Sin embargo, esto no significa que la democracia está condenada en esos países tardíamente desarrollados. “La alianza del capital y el trabajo con el autoritarismo no está grabada en piedra. La disposición política del capital y el trabajo está regida por el interés. Conforme cambian las condiciones políticas y económicas, los intereses pueden cambiar y las alianzas se pueden reorganizar” (Bellin, 2000: 204). Aquí vemos cómo un análisis basado firmemente en los intereses puede ser, al final de cuentas, tan flexible como los fundamentados en los movimientos sociales y el papel de las clases en el proceso de democratización.

Finalmente, el trabajo de Edgard Gibson también nos muestra la vigencia de los enfoques analíticos que toman en serio la estructura de intereses. En su estudio comparativo sobre Argentina y México, Gibson escribe:

La literatura sobre la construcción de coaliciones populistas ha tendido a enfatizar la importancia de los nexos estratégicos entre los partidos [PRI y el Peronista] con los trabajadores y las alianzas desarrollistas inter-clase. Este ensayo, sin embargo, concibe a estos partidos como la unión de dos subcoaliciones regionales, y sugiere una división histórica del trabajo entre las subcoaliciones, una que se dedica al diseño de políticas públicas y otra a las políticas electorales. El Peronismo y el PRI entonces están constituidos por una coalición “metropolitana” y una coalición “periférica” (Gibson, 1997: 340).

El punto central es que en nuestros análisis deberíamos prestar más atención a las dinámicas regionales de las políticas de coalición. No deberíamos suponer la existencia de una sola coalición unificada y nacional que soporta un determinado régimen. Siempre habría que explorar la naturaleza interrelacionada de coaliciones regionales. Tal como Bellin replantea y fortalece la agenda “estructuralista” al diferenciar entre desarrollos tardíos y tempranos, Gibson también hace una diferenciación entre coaliciones regionales centrales y periféricas.

II.D) La política económica de las transiciones democráticas

La ola más reciente de transiciones democráticas ha estado acompañada por crisis económicas extendidas y por una “liberalización” económica mundial. ¿Cuál es la relación entre la liberalización económica y la política en general, y entre los momentos claves en la política y en la economía (por ejemplo, “crisis” y “pactos”) en particular? Durante la década pasada se desarrolló una literatura que intenta responder estos interrogantes. En este subapartado discutiré algunos ejemplos fundamentales.

En *The Political Economy of Democratic Transitions* (1995) Stephen Haggard y Richard Kaufman señalan la importancia de estudiar la relación entre la democratización y factores económicos: “Con la perspectiva provista por las crisis de los ochenta, es dolorosamente obvio que las restricciones económicas figuran más centralmente en la determinación de la agenda política, los intereses y las capacidades de los protagonistas centrales en el drama de la democratización” (Haggard y Kaufman, 1995: 366). Los autores rechazan los enfoques de la economía política “estructuralistas” deterministas, optando más bien por un enfoque de la economía política más “institucionalista” (Haggard y Kaufman, 1995: 10).

Los autores respaldan el enfoque de la negociación de las élites pero quieren complementarlo añadiendo más información sobre las “condiciones contextuales” que influyen en el proceso de negociación. “La causa inmediata para el éxito de los regímenes autoritarios pueden encontrarse casi siempre en las divisiones al interior de esta élite. La cuestión crucial para nuestros propósitos es el alcance y la forma en que las condiciones económicas juegan un papel en la creación de estas divisiones” (Haggard y Kaufman, 1995: 31).

Haggard y Kaufman subrayan tres razones por las cuales las crisis económicas pueden llevar a las transiciones democráticas, o hacia “retiros autoritarios”. Primero, las crisis económicas colocan a los líderes autoritarios bajo un intenso escrutinio de la sociedad. Este escrutinio, a menudo, “incrementa el costo de la represión relativo a aquél de la tolerancia, y por tanto las oportunidades de que los gobernantes autoritarios acepten ceder a las presiones para la liberalización política y la reforma democrática cuando éstas surjan” (Haggard y Kaufman, 1995: 27). Segundo, las crisis económicas también pueden transformar la orientación de las élites económicas hacia un régimen autoritario: “Basados en terrenos del propio interés, las crisis pueden impulsar a grupos de empresarios a mirar a la democracia como el sistema que con mayor seguridad les proveerá de oportunidades para defender sus intereses” (Haggard y Kaufman, 1995: 30). Tercero, las crisis económicas son minas de oro para los líderes de oposición que buscan organizarla contra el régimen en el poder. La dislocación social y la pobreza generalizada causada por la crisis es, con frecuencia, suelo fértil para la acción colectiva (Haggard y Kaufman, 1995: 31).

Ahora bien, desde la perspectiva de los autores, las transiciones democráticas que surgen de las crisis económicas no son de ninguna manera la situación ideal. Las transiciones son mucho más efectivas cuando ocurren durante periodos de salud económica o cuando se lidia exitosamente con la crisis. Esto es porque las crisis económicas tienden a ayudar a la izquierda:

Donde la crisis económica se evitó o fue exitosamente manejada, bloques relativamente fuertes de centro–derecha siguen jugando un papel importante en

la escena política, ofreciendo apoyo a la continuidad con cierta capacidad de vetar cambios en la política económica. Una respuesta exitosa o la prevención de una crisis también limita el papel jugado por la clase media y grupos profesionales en las coaliciones populistas anti-autoritarias (Haggard y Kaufman, 1995: 44).

El elemento crucial para los autores es el mantenimiento de la autoridad centralizada y el orden social antes, durante y después de las transiciones democráticas. De acuerdo con Haggard y Kaufman, esto es necesario porque es la única forma en la que las reformas estructurales “requeridas” pueden aplicarse sin que la revuelta popular generalizada las frene (Haggard y Kaufman, 1995: 163). El enfoque de Haggard y Kaufman es por tanto una mezcla de un enfoque nuevo de la economía política de las transiciones democráticas combinando un énfasis claro en la negociación de las élites al estilo de O'Donnell y Schmitter con el poder institucional al estilo de Samuel Huntington.

Mientras Haggard y Kaufman enfatizan el conflicto entre la liberalización económica y la democratización política y señalan los efectos dañinos de las crisis económicas, otros autores enfatizan la sinergia que puede existir entre estos dos procesos así como su potencial liberador de las crisis. Por ejemplo, Merilee Grindle mantiene una gran esperanza en la coyuntura internacional actual:

El periodo [de los ochenta y los noventa] es similar al desarrollo de crisis de los treinta y cuarenta en América Latina y al de los cincuenta y sesenta en los países africanos. Tal como en estos periodos anteriores, crisis más recientes simultáneamente han desorganizado las fuerzas económicas y políticas y han abierto espacios para nuevas definiciones del papel del Estado en el desarrollo, nuevos enfoques en las políticas, nuevas coaliciones políticas, y nuevas perspectivas para el liderazgo político e innovación institucional. Y, tal como las crisis de periodos anteriores son importantes para explicar las relaciones políticas y económicas que emergieron y caracterizaron las siguientes décadas, también las respuestas a esta nueva era de crisis son la base sobre la que se construirá las relaciones entre Estado-economía y Estado-sociedad en muchos países para las siguientes décadas (Grindle, 1996: 3).

La visión de Grindle sobre las crisis económicas es más amplia y más histórica que la de Haggard y Kaufman. Además, ella tiene una visión más positiva sobre el impacto de recientes crisis en las relaciones políticas. Mientras que para Haggard y Kaufman las crisis económicas de hoy en día llevan a una inestabilidad dañina y a la falta de orden, para Grindle estas crisis conllevan la semilla para futuras transformaciones.

Aún más, para Grindle la liberalización económica y la liberalización política son casi el mismo proceso que responde a la caída de las formas antiguas de las relaciones entre el Estado y la economía y el Estado y la sociedad. Mientras anteriormente el Estado era el *actor* principal, ahora ha asumido el papel del *facilitador* del libre mercado tanto de las mercancías como de la competencia política. Tal como ha escrito Adam Przeworski:

Tanto en los ámbitos de la política como de la economía observamos intentos por hacer una ruptura radical con el pasado; de hecho, en ambos ámbitos la palabra “transiciones” describe mejor los procesos que se han llevado a cabo en numerosos países. Son transiciones del autoritarismo a diversas variedades de democracia y de sistemas económicos de mercados protegidos, administrados por el estado y monopólicos, de nuevo de variedades distintas, a una confianza en el mercado. Ambas transiciones son radicales e interdependientes (Przeworski, 1991: ix).

Finalmente, de una manera más pesimista, Karen Remmer ha puesto de relieve un argumento diferente sobre por qué la liberalización política y económica son más consistentes que contradictorias. Para Remmer, la democratización no ha implicado una transformación real del poder social. Al contrario, para ella los mismos intereses siguen dominantes y en algunos casos son aún más hegemónicos que bajo el autoritarismo. La sinergia entre lo político y lo económico existe no porque haya habido un radical “transición” en las dos esferas, sino una radical continuidad (Remmer, 1990: 335).

II.E) Democratización y fuerzas internacionales

En la introducción a *Transiciones desde un régimen autoritario*, Abraham Lowenthal escribió que “aunque los factores internacionales, directos e indirectos, pueden condicionar y afectar el curso de la transición, los participantes más importantes y las influencias dominantes en cada caso han sido nacionales” (O’Donnell y Schmitter, 1986: ix). Los estudios de caso incluidos en esta obra de cuatro volúmenes y otros inspirados por ella en la literatura han otorgado poca atención a los factores internacionales. Sin embargo, durante la última década varios textos han surgido para desafiar esta visión sobre las transiciones democráticas como un fenómeno nacional. Aquí discuto tres enfoques diferentes sobre el tema de las fuerzas internacionales: la escuela “neomperialista”, la escuela de la “globalización neoliberal” y la escuela “pluralista”.

El representante más sofisticado del enfoque “neoimperialista” es William Robinson. Su texto *Promoting Polyarchy: Globalization, US Intervention, and Hegemony* (1996) es esencialmente un recuento gramsciano de los recientes esfuerzos de los Estados Unidos para “promover la democracia”, particularmente en América Latina y en Asia. Es gramsciano por dos razones. Primero, Robinson demuestra que “persuasión” y “fuerza” son realmente dos caras de la misma moneda:

El objetivo fundamental de la defensa de los privilegios en un sistema internacional injusto no cambió con el colapso del sistema soviético. Lo que sí ha cambiado son las estrategias para asegurar este objetivo. Lo que yo llamo la “nueva política de intervención” y las dimensiones ideológicas que ésta conlleva, se ha desarrollado como un instrumento efectivo de “persuasión”, en contraste con (o, más a menudo, en paralelo a) la fuerza, para asegurar “patrones de relación” que protejan los intereses de los Estados Unidos” (Robinson, 1996: 2).

De acuerdo con Robinson, no debemos celebrar el deseo de los Estados Unidos de promover la democracia porque ésta es solamente otra forma, y quizá más insidiosa, de imponer su hegemonía sobre el resto del mundo.

Segundo, como Kohn, Robinson pone de cabeza el discurso sobre “sociedad civil”. En vez de ver las actividades de promoción de la sociedad civil en el “tercer mundo” como un intento para mejorar la integración y el “capital social” de las clases populares al estilo de Tocqueville, las entiende como un intento por minar la capacidad independiente de estas clases para organizarse políticamente:

El propósito de la “promoción democrática” es... penetrar y conquistar a la sociedad civil en países intervenidos, esto es, al conjunto de organizaciones “privadas” como partidos políticos, sindicatos, los medios y otros, y de allí, integrar a las clases subordinadas y a los grupos nacionales a un orden social transnacional hegemónico (Robinson, 1996: 29).

“Democracia” y la hegemonía de los Estados Unidos son consistentes si y sólo si la democracia se “desvista” hasta llegar a sus más formalistas huesos “poliárquicos”. Este desnudamiento de significación es evidente en un reciente “documento estratégico” de la *National Endowment for Democracy* (NED):

NED siempre ha otorgado un énfasis especial en abrir sistemas dictatoriales cerrados, porque las necesidades son tan grandes y el valor de los activistas a favor de la democracia es tan admirable... La política de la NED de otorgar financia-

miento directo a grupos indígenas así como a grupos radicando en el exilio le ha permitido jugar un papel efectivo en estas situaciones difíciles, a menudo a un costo relativamente bajo. El objetivo es crear presiones externas e internas hacia la liberalización por medio del apoyo a bolsillos de actividad internas y ligándolos con grupos con afinidades ideológicas en otros países, fortaleciendo así su resolución e impacto y a la vez su apoyo internacional (NED, 2002: 4).

Cualquier semejanza con la estrategia perseguida por los Estados Unidos en Cuba e Irak tendría que ser pura coincidencia. La línea entre “promoción democrática” y “operaciones militares encubiertas” se vuelve extremadamente tenue.

El segundo enfoque sobre el impacto de las fuerzas internacionales en la democracia se puede llamar “globalización neoliberal”. Tal vez el planteamiento más claro y más radical de este enfoque lo ha hecho Andre Gunder Frank:

En palabras de Abraham Lincoln, habrá muy pocos gobiernos democráticos y reales por la gente, de la gente y para la gente en cualquier parte del “Tercer Mundo” del Sur en tanto que sus posibilidades económicas estén limitadas y sus opciones políticas estén controladas por su participación en la entera economía mundial, regida por el Norte. Por supuesto, no hay ninguna posibilidad actual o una esperanza de tomar decisiones para toda la economía mundial sobre bases democráticas. Mientras que esta ausencia de democracia prevalezca en la economía mundial como un todo, la democracia política en cualquier parte “soberana” sólo podrá tener un alcance limitado en el mejor de los casos (Gunder Frank, 1991: 35 –énfasis en el original).

De acuerdo al autor, a pesar de que pueden existir muchos regímenes que se llamen “democráticos”, la verdadera democracia, incluso en el sentido más formalista de la palabra, es imposible en países que están subordinados a las imposiciones de los poderes económicos centrales.

James Petras y Henry Veltmeyer están de acuerdo con esta formulación. Para ellos, los beneficios de la expansión de la poliarquía se han cancelado por la reducción de la capacidad del Estado para responder a los intereses de las mayorías, dejándonos en una situación aún peor que la que imperaba antes (Petras y Veltmeyer, 2000: 16). De acuerdo con los autores, la democracia en América Latina no existe ni siquiera de acuerdo con la definición schumpeteriana en su acepción de alternancia periódica en el poder. Independientemente del resultado de las elecciones, las mismas políticas económicas de modo inevitable permanecen en su lugar (Petras y Veltmeyer, 2000: 77). Los ejemplos abundan. En sus campañas, Menem, Fujimori, Cardoso e incluso

Salinas prometieron modificar las políticas neoliberales, pero una vez en sus puestos sistemáticamente profundizaron el proyecto neoliberal de las “reformas estructurales”. En consecuencia, “Las políticas electorales han perdido significación como un método para dotar de opciones verdaderas al electorado, en el que las expectativas de cada elector tienen una correlación con los resultados electorales. El resultado trae a la discusión todo el tema del gobierno representativo” (Petras y Veltmeyer, 2000: 92).

El tercer enfoque sobre el impacto de las fuerzas internacionales de la democratización es “pluralista” en cuanto que intencionalmente toma distancia de los temas del imperialismo, hegemonía y poder de clase y, en cambio, intenta examinar el “interjuego dinámico” de procesos políticos nacionales con el contexto internacional. Un buen ejemplo de esta perspectiva son los ensayos compilados en el volumen editado por Laurence Whitehead en *The International Dimensions of Democratization* (1996). En su ensayo introductorio, Lowenthal argumenta que hay tres formas básicas en las que la arena internacional tiene un impacto en la democratización nacional. Éstas son “contagio”, “control” y “consentimiento”. En su discusión sobre el segundo concepto, Whitehead acepta que “aproximadamente dos tercios de las democracias existentes en 1990 le debían sus orígenes, al menos en parte, a actos deliberados de imposición o intervención del exterior” (Whitehead, 1996: 9). Pero esta dinámica de imposición o intervención se plantea como un proceso descentralizado que emerge de múltiples trayectorias históricas en vez de ser un proyecto hegemónico de determinadas naciones o clases. Así mismo, a pesar de la prevalencia del fenómeno del “control” su análisis termina enfocándose mucho más en el concepto de “consentimiento”, porque, según el autor, la democracia solamente puede sobrevivir donde hay consentimiento (Whitehead, 1996: 15).

En el capítulo segundo Philippe Schmitter también sigue esta línea de pensamiento. Las premisas pluralistas de su análisis son claras desde el título de su ensayo: “La influencia del contexto internacional en la elección de instituciones nacionales y políticas en las neo-democracias”. Una vez más, las reformas institucional y política son conceptualizadas necesariamente como una cuestión de “opción”, no como el resultado de una imposición externa o una estructura de clase. Además, Schmitter afirma que la influencia de fuerzas internacionales nunca es más que mínima durante el proceso de transición en sí:

Durante [las transiciones a la democracia] la velocidad del cambio —así como el elemento de sorpresa en algunos casos— deja a los externos sin la información crítica que necesitarían para intervenir efectivamente y sin canales regulares de influencia para operar. El rápido paso del cambio interno tiende a rebasar la capacidad de toma de decisiones de la mayoría de los actores externos (Schmitter, 1996: 40).

Aquí Schmitter revela su posición “pluralista” al aceptar *a priori* la división entre los actores internos y externos.

III: Consolidación democrática y reforma del Estado en América Latina

El proceso de democratización no cesa con una transición exitosa hacia la democracia electoral. Casi todos los países de América Latina actualmente son oficialmente “poliarquías” puesto que tienen elecciones libres y limpias y medios de comunicación independientes. Pero la lucha por “democratizar el Estado” continúa. En esta sección me dedico a revisar las diversas escuelas de pensamiento sobre el tema de la “consolidación democrática” y la “Reforma del Estado” en América Latina. Empiezo con una breve discusión de cuatro peligrosas trampas conceptuales en las que esta literatura tiende a caer. Después propondré una salida a esta atadura cuádruple.

La literatura contemporánea sobre la “consolidación democrática” y la “Reforma del Estado” tiende a caer en cuatro peligrosas trampas conceptuales. Primero, al afirmar una definición “minimalista” de la democracia, mucha de la literatura nos deja en el vacío con respecto a las acciones que debería seguir una transición democrática. Tales definiciones minimalistas fueron muy fructíferas para el análisis de las transiciones democráticas (por ejemplo, O’Donnell y Schmitter, 1986). Pero cesaron de ser útiles para la exploración de la consolidación democrática. Esto es porque conceptualizan una democracia consolidada como una situación en la cual las reglas de la política electoral son aceptadas por todos los actores políticos importantes como “el único juego existente” [*the only game in town*] (Linz, 1990; Di Palma, 1990; Przeworski, 1991):

La democracia está consolidada cuando, bajo ciertas condiciones políticas y económicas, un sistema particular de instituciones se torna el único juego existente, cuando nadie puede imaginar actuar fuera de las instituciones democráticas, cuando lo único que quieren los perdedores es intentar de nuevo dentro de las mismas instituciones bajo las cuales perdieron (Przeworski, 1991: 26).

El problema central con esta visión es que nos deja con una perspectiva terminal, en lugar de una expansiva sobre las tareas que deben seguir a una transición democrática. Esto cierra la discusión de las posibilidades para y las dinámicas de una reforma del Estado expansiva.

Segundo, tal como Guillermo O’Donnell recientemente ha señalado, la literatura que no comete el error minimalista (por ejemplo, Linz y Stepan, 1996; Diamond, 1999) tiende a ser presa del pensamiento teleológico:

Otros autores ofrecen definiciones más amplias de la consolidación democrática, muchos de ellos centrados en conseguir un más alto nivel de “institucionalización”... Esta forma de pensar conlleva un fuerte sabor teleológico. Los casos que no han “llegado” a tener una plena institucionalización, o que no parecen estar moviéndose en esta dirección, son vistos como casos no desarrollados, paralizados, atrapados en una no consolidación prolongada, y similares. Tal visión presupone que hay, o que debería haber, factores trabajando a favor de un aumento en la consolidación o institucionalización, pero que existen “obstáculos” detienen un proceso de cambio que de otra forma hubiera operado fácilmente. Que algunas de estas poliarquías se hayan encontrado en un estado de “no consolidación prolongada” por alrededor de 20 años sugiere que hay algo extremadamente extraño en este tipo de pensamiento (O’Donnell, 1999b: 179).

Se espera que después de una transición democrática exitosa los países en desarrollo deberían de una forma o de otra naturalmente convertirse en una versión idealizada de las democracias del norte.

Tal pensamiento teleológico es problemático por tres razones importantes: 1) la realidad de los países del norte a menudo difiere fuertemente de esta visión ideal. La “elección” presidencial del año 2000 en Estados Unidos es solamente un ejemplo de lo distante que, frecuentemente, son los países del norte, aun de las definiciones más minimalistas de la democracia. 2) Aceptar la idea de que los países de América Latina pueden o deben tomar eventualmente la misma forma que la de las democracias del norte es negar las especificidades de la historia y negar *a priori* la posibilidad del desarrollo de una variante de la democracia que sea superior en el contexto latinoamericano y posiblemente incluso superior en general como un sistema de gobierno exportable. 3) La visión teleológica de la consolidación democrática lleva a los analistas a caracterizar a las nacientes democracias como “paralizadas” o “atoradas”, como si les *faltara* la “institucionalización” necesaria para lograr la verdadera poliarquía. Esto es problemático porque nos impide examinar a los países de América Latina en sus propios términos, descubrir las regularidades específicas y los patrones de comportamientos que existen *positivamente* en estos países. Por ejemplo, O’Donnell señala que una visión “negativa” de la consolidación democrática nos impide ver la verdadera “institucionalización” de la corrupción, el clientelismo y otros compromisos “particularistas” del Estado en América Latina.

El tercer problema con la literatura de la consolidación democrática y la reforma del Estado en América Latina es que muchos de los autores que escapan del minimalismo y la teleología tienden a aplicar una visión “maximalista” de la democracia. Por

ejemplo, autores como Gills, Rocamora y Wilson (1993) y Robinson (1996) plantean un claro contraste entre la democracia “participativa” o “societal” y la democracia “elitista” o “de baja intensidad”. La idea central aquí es que la reciente “tercera ola” de democratización en América Latina es realmente un retoque de la máscara ideológica de la dominación y la explotación imperialista y capitalista.

Esta perspectiva presenta muchos problemas, pero hay dos que son particularmente importantes. Primero, se sostiene en una falsa dicotomía. Las democracias “participativa” y “formal” se ven aquí como dos formas de gobernabilidad opuestas, mientras que la historia claramente demuestra que ambas son mucho más complementarias que conflictivas. Segundo, estos textos plantean el falso supuesto *a priori* de la existencia de una “dependencia estructural del estado en el capital” total (Przeworski y Wallerstein, 1988) y consecuentemente no ven ninguna utilidad en la reforma institucional a secas. En suma, esta perspectiva nos lleva a un extremismo derrotista que no es muy útil para conceptualizar las intervenciones estratégicas que se necesitan a fin de impulsar una amplia reforma del Estado. Al darse por vencido ante las fuerzas del mercado y de clase, estos autores minimizan el proyecto de la reforma democrática del Estado antes de que tenga oportunidad de iniciarse.

El cuarto problema con la literatura es que aquellos textos que logran escapar simultáneamente del “minimalismo”, la “teleología” y el “maximalismo” tienden a caer presas del “economismo” porque subordinan la reforma política y la administrativa (o la reforma “a favor de la rendición de cuentas” en general) a la reforma económica del Estado. Textos como los de North (1990), Weingast (1995), y Domínguez (1997) son importantes para aquellos que buscan redefinir el papel del Estado dentro de una economía de mercado. Sin embargo, su visión de la reforma institucional post-transición minimiza la importancia de las reformas políticas y administrativas como fines en sí mismas.

Estos autores argumentan que la reforma del Estado basada en el mercado tiene un impacto positivo automático en la democracia y la administración. Por ejemplo, al liberalizar y comercializar la producción y el intercambio supuestamente estamos, automáticamente, creando más democracia y un aparato administrativo más fuerte puesto que eliminamos la principal fuente de rentas, autoritarismo y particularismo en América Latina (el Estado “desarrollista”) y afirmamos un nuevo modo de regulación social basado en la libertad y la igualdad (el libre mercado). En otras palabras, dado que la democracia, la administración y el mercado requieren las mismas estructuras institucionales básicas no hay mucha necesidad de diseñar reformas del Estado especiales para cada campo.

Hay un grano de verdad en estos argumentos. Las reformas como el federalismo son en verdad claves para el futuro progreso en las esferas económica, política y admi-

nistrativa. El crecimiento económico, la democracia política y la eficiencia administrativa se deberían fortalecer con las reformas federalistas puesto que, si están hechas correctamente, simultáneamente expanden la participación ciudadana en el gobierno, reducen la burocracia e incrementan la competencia entre gobiernos subnacionales para lograr inversiones de capital movible (Weingast, 1995). El control de la corrupción es otra área similar. Dado que la corrupción simultáneamente distorsiona los precios, perjudica la acción administrativa e impide la rendición de cuentas en el gasto del gobierno, las leyes y las agencias anti-corrupción están claramente en los intereses de largo plazo de los inversionistas, burócratas y ciudadanos (Rose-Ackerman, 1999).

Sin embargo, también requerimos respaldar las reformas políticas y administrativas del estado en sí mismas. Si tales reformas a favor de la rendición de cuentas se dejan como una segunda prioridad o categoría residual, nos arriesgamos a retornar hacia el autoritarismo y la ineficiencia.

Esta discusión nos deja con un gran reto. Necesitamos desarrollar una perspectiva que no sea “minimalista”, “maximalista”, “teleológica”, ni “economista”. Recomiendo que el primer paso sea una reconceptualización de la forma en la que estudiamos las instituciones políticas.² Por un lado, necesitamos estudiar tanto el *desarrollo* como el *diseño* de las instituciones. Los politólogos se han centrado tradicionalmente en la cuestión del diseño institucional, en la llamada “ingeniería institucional”. La idea que subyace en esta agenda de investigación es que un buen diseño institucional facilitaría el rendimiento institucional. Esta perspectiva enfatiza el diseño de reglas efectivas y deja de lado tanto la resignificación de estas reglas hecha por los actores como el contexto y la historia posterior al momento fundacional. Durante la última década ha habido un auge en tales estudios. Por ejemplo, sobre el impacto de los sistemas presidenciales *vs.* parlamentarios, representación proporcional *vs.* mayoría, listas abiertas *vs.* cerradas, sistemas de dos partidos *vs.* multipartido, y elecciones finales en la calidad de la gobernabilidad en las nuevas democracias (por ejemplo, Mainwaring y Scully, 1995; Linz y Stepan, 1996; Lijphart y Waisman, 1996; Mainwaring, 1999; Colomer, 2001; Schugart y Wattenberg, 2001; Norris, 2004).

Sin embargo, es casi imposible para los diseñadores institucionales predeterminar completamente cómo se comportará realmente una institución gubernamental y cuál será su impacto final en la sociedad. Como lo ha escrito Paul Pierson, “tenemos fuertes bases para desafiar cualquier presunción de que los efectos institucionales reflejarán las expectativas y deseos de los diseñadores institucionales” (Pierson, 2000:

² Estos últimos párrafos deben mucho a las discusiones que hemos tenido en el seno del Programa de Investigación sobre la Legalidad, el Estado de Derecho y la Rendición de Cuentas de la FLACSO-México. Agradezco en particular los comentarios de Karina Ansolabehere y Gisela Zaremborg.

486). De acuerdo a Pierson, esto es porque “debemos esperar que los procesos sociales que involucran un amplio número de actores en sociedades densamente institucionalizadas casi siempre generarán flujos de retroalimentación complejos y efectos de interacción significantes tales que quienes toman decisiones no pueden anticiparlos enteramente” (Pierson, 2000: 483). La realidad es demasiado compleja y cambiante para la coalición fundante de una institución como para poder anticipar todas las posibles situaciones que puedan surgir. Por tanto, con frecuencia ocurre que, como Max Weber escribió astutamente, “el resultado final de la acción política a menudo, no, incluso regularmente, resulta en una relación completamente inadecuada y frecuentemente paradójica con su significado original” (Weber, 1958: 117, citado en Maor, 2004).

Por otro lado, debemos estudiar las instituciones políticas como variables *dependientes e independientes*. Tradicionalmente las instituciones políticas son estudiadas como variables independientes. La literatura de la ciencias política está llena de textos que exploran el impacto de X o Y regla de votación o la división de poderes en las políticas públicas o la estabilidad política. Esta investigación es muy importante. No obstante, también lo es entender los orígenes de las instituciones mismas. Por ejemplo, más allá del impacto que la representación proporcional pueda tener en la corrupción, necesitamos explorar, para empezar, por qué hay una variación tan amplia de sistemas electorales en el mundo. También nos podemos preguntar por qué ha habido una ola tan grande en la creación de agencias autónomas en las nuevas democracias en todo el mundo. Para poder responder estas preguntas tenemos que tomar un enfoque interdisciplinario e involucrarnos con las complejidades de la situación política, las fuerzas sociales y las demandas económicas que rodean al diseño y desarrollo institucional.

Cuando conjugamos las cuatro dimensiones llegamos al siguiente diagrama de cuatro elementos:

	Diseño Institucional	Desarrollo Institucional
Instituciones como Variables Independientes	A	B
Instituciones como Variables Dependientes	C	D

El enfoque tradicional se orienta hacia el estudio del cuadrante A, el entendimiento del impacto de diferentes diseños institucionales. A pesar de que esta área de investigación es fundamental, debemos complementar este enfoque con investigaciones que también tomen en cuenta los otros tres cuadrantes, incluyendo la exploración de los orígenes de los diseños institucionales, las dinámicas del desarrollo institucional y su impacto en la sociedad y en otras instituciones.

En general, el objetivo es construir una perspectiva sintética que tome en cuenta el diseño y el desarrollo institucional y vea a las instituciones como puntos de partida y como resultados, al tiempo que considere a las fuerzas mediadoras extra-institucionales. Este punto de vista es innovador en tanto que toma en cuenta tanto los aspectos formales del marco institucional como los elementos informales. Es, por tanto, una herramienta efectiva para analizar y evaluar el desempeño institucional.

Conclusión

En este artículo presenté los debates centrales y las escuelas de pensamiento más importantes de la literatura sobre la democratización de las últimas cuatro décadas. He señalado las diversas perspectivas contemporáneas y rastreado el debate histórico para examinar los principales textos clásicos en este campo. Además, discutí los diversos puntos de vista que existen sobre la “consolidación democrática” y la “reforma del Estado”, y propuse un nuevo marco para pensar el estudio de las instituciones políticas.

En general, la fórmula clásica de las elecciones libres y justas más el aislamiento burocrático y la tecnocracia no son suficientes para la construcción de un sistema político democrático pleno. Por supuesto, es importante refinar y fortalecer estas defensas básicas contra el autoritarismo y los actos ilegales. No obstante, las nuevas democracias serán mucho más exitosas si conceptualizan las tareas de la consolidación democrática como *expansivas* en vez de considerarlas terminales. El mejoramiento de la gobernabilidad y el Estado de Derecho en América Latina requiere de innovación institucional y un debate público abierto, no un retraimiento hacia las cámaras internas del Estado.

En términos de las direcciones para futuras investigaciones, los temas de “rendición de cuentas” e inequidad son las más prometedoras para el futuro. Las democracias actuales de América Latina siguen, por una parte, a una gran distancia de los verdaderos intereses y demandas de la mayoría de los ciudadanos y, por la otra, encabezando a las sociedades más inequitativas en el mundo. La continua expansión de la democracia en la región depende de soluciones creativas y sólidas para estos dos problemas cruciales.

Bibliografía

- Alvarez, Sonia, 1990, *Engendering Democracy in Brazil*, Princeton, Princeton University Press.
- , 1997, “Reweaving the Fabric of Collective Action: Social Movements and Challenges to ‘Actually Existing Democracy’ in Brazil”, en Richard Fox y Orin Starn (eds.), *Between Resistance and Revolution: Cultural Practices and Social Protest*, Rutgers, NJ, Rutgers University Press.
- Ames, Barry, 1999, “Approaches to the Study of Institutions in Latin American Politics”, en *Latin American Research Review*, vol.34, núm.1.
- Anderson, Lisa (ed.), 1999, *Transitions to Democracy*, New York, Columbia University Press.
- Bellin, Eva, 2000, “Contingent Democrats: Industrialists, Labor, and Democratization in Late-Developing Countries”, en *World Politics*, vol. 52.
- Bermeo, Nancy, 1999, “Myths of Moderation: Confrontation and Conflict During Democratic Transitions”, en Lisa Anderson (ed.).
- Block, Fred, 1993, “The Ruling Class does not Rule”, en Marvin Olsen y Martin Marger, *Power in Modern Societies*, Boulder, Co., Westview Press.
- Boltvinik, Julio y Enrique Hernández Laos, 1999, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, Siglo XXI.
- Centeno, Miguel, 1997, *Democracy within Reason*, U. Park, PA Pennsylvania State, University Press.
- Close, David, 2000, “Democracy in Latin America: The Ongoing Story”, en *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, vol.25, núm. 50.
- Cockroft, James, 1998, *Mexico’s Hope*, New York, Monthly Review Press.
- Collier, Ruth, 1999, *Paths Toward Democracy: The Working Class and Elites in Western Europe and South America*, New York, Cambridge U. Press.

- Davis, Diane, 1993, "The Dialectic of State Autonomy: State, Class, and Economic Crisis in Mexico, 1958–1982", en *Latin American Perspectives*, vol.20.
- De la Garza, Enrique, (ed.), 2000, *Tratado Latinoamericano de sociología del trabajo*, México, FCE/FLACSO–México.
- Diamond, Larry, 1999, *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Johns Hopkins.
- Di Palma, Giuseppe, 1990, *To Craft Democracies*, Berkeley, University of California.
- Domínguez, Jorge (ed.), 1997, *Technopols: Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*, Pittsburgh, Penn State U. Press.
- Encarnación, Omar, 2000, "Beyond Transitions: The Politics of Democratic Consolidation", en *Comparative Politics*, vol.32, núm. 4.
- Fox, Jonathan, 1998, "Comparative Reflections on the African Dilemma: The Interdependent Democratization of States and Civil Societies", en *Political Power and Social Theory*, vol. 12.
- , 1996, "How Does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico", en *World Development*, vol. 24, núm. 6.
- , 1995, "Governance and Rural Development: State Intervention and Public Accountability", en *Journal of Development Studies*, vol. 32, núm. 1.
- , 1994, "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico", en *World Politics*, vol. 46, núm. 2.
- Gasiorowski, Mark, 1995, "Economic Crisis and Political Regime Change: An Event History Analysis", en *The American Political Science Review*, vol. 89, núm. 4.
- Gibson, Edward, 1997, "The Populist Road to Market Reform: Policy and Electoral Coalitions in Mexico and Argentina", en *World Politics*, vol. 49.
- Gills, Barry, Joel Rocamora y Richard Wilson, 1993, *Low Intensity Democracy: Political Power in the New World Order*, Pluto Press.

- Gramsci, Antonio, 1971, *Prison Notebooks*, New York, International Publishers.
- Grindle, Merilee (ed.), 1997, *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries*, Harvard University Press.
- , 1996, *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*, Cambridge.
- Gunder Frank, Andre, 1991, “Marketing Democracy in an Undemocratic Market”, en Gills, Rocamora y Wilson (eds.).
- Haggard, Stephan y Robert Kaufman, 1995, *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Hall, Stuart, 1996, “Gramsci’s Relevance for the Study of Race and Ethnicity”, en David Morley y Kuan-Hsing Chen (eds.), *Stuart Hall: Critical Dialogues in Cultural Studies*, New York.
- Hamilton, Nora, 1982, *The Limits of State Autonomy: Post-Revolutionary Mexico*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Higley, John y Richard Gunther (eds.), 1992, *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, NY, Cambridge.
- Hintze, Otto, 1975 [1906], “Military Organization and the Organization of the State”, en Felix Gilbert (ed.), *The Historical Essays of Otto Hintze*, Oxford University Press.
- Hirschman, Albert, 1979, “The Turn to Authoritarianism in Latin America and the Search for Its Economic Determinants”, en David Collier (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press.
- Huntington, Samuel, 1991, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, Oklahoma, University of Oklahoma Press.
- , 1965, “Political Development and Political Decay”, en *World Politics*, vol. 17, núm. 3.
- Karl, Terry, 1990, “Dilemmas of Democratization in Latin America”, en *Comparative Politics*, vol.23.

- Katznelson, Ira, 1997, "Structure and Configuration in Comparative Politics", en Mark I. Lichbach y Alan S. Zuckerman (eds.), *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*, New York, Cambridge University Press.
- Kaufman, R., 1999, "Approaches to the Study of State Reform in Latin American and Post-socialist Countries", en *Comparative Politics*, vol. 31, núm. 3.
- Kelly, James, 1998, "Democracy Redux: How Real is Democracy in Latin America?", en *Latin American Research Review*, vol. 33, núm. 1.
- Kohn, Margaret, 1999, "Civic Republicanism versus Social Struggle: A Gramscian Approach to Associationalism in Italy", en *Political Power and Social Theory*, vol. 13.
- Linz, Juan, 1990, "Transitions to Democracy", en *Washington Quarterly* 13, núm. 3.
- Linz, Juan y Stepan, Alfred, 1996, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, Johns Hopkins.
- Lipset, Seymour Martin, 1959, "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", en *American Political Science Review*, vol. 51.
- Manza, Jeff, 2000, "Political Sociological Models of the U.S. New Deal", en *Annual Review of Sociology*, vol. 26.
- Maxfield, Sylvia, 1997, *Gatekeepers of Growth: The International Political Economy of Central Banking in Developing Countries*, Princeton University Press.
- Moore, Barrington, 1966, *The Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Boston, Beacon Press.
- National Endowment for Democracy (NED), 2002, "Strategy Document", presented by Carl Gershmen, President, NED, Hoover Institute Democratization Seminar, January, 29.
- O'Connor, James, 1973, *The Fiscal Crisis of the State*, New York, St. Martin's Press.
- O'Donnell, Guillermo, 1973, *Modernization & Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics*, University of California, Berkeley (cited page numbers from

- reprint in Peter Klarén and Thomas Bossert (eds.), 1986, *The Promise of Development*, Westview Press.
- , 1999, *Counterpoints: Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*, Notre Dame University Press.
- O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe, 1986, *Transitions From Authoritarian Rule*, vol.4, Baltimore, Johns Hopkins.
- Petras, James y Veltmeyer, Henry, 2000, *The Dynamics of Social Change in Latin America*, New York, St. Martin's Press.
- Przeworski, Adam, 1991, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, New York, Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam, Bernard, Manin, y Susan, Stokes (eds.), 1999, *Democracy, Accountability and Representation*, New York, Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam y Michael, Wallerstein, 1988, "The Structural Dependence of the State on Capital", en *American Political Science Review*, vol. 82, núm. 1.
- Putnam, Robert, 1993, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press.
- Remmer, Karen, 1990, "Democracy and Economic Crisis: The Latin American Experience", en *World Politics*, vol. 42, núm. 3.
- Robinson, William, 1996, *Promoting Polyarchy: Globalization, US Intervention, and Hegemony*, New York, Cambridge University Press.
- Roman, Ricardo y Edur, Velasco Arregui, 2001, "Neoliberalism, Labor Market Transformation, and Working-Class Responses: Social and Historical Roots of Accommodation and Protest", en *Latin American Perspectives*, vol. 28, núm. 4.
- Rose-Ackerman, Susan, 1999, *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*, New York, Cambridge University Press.

- Ross Schneider, Ben, 1995, "Democratic Consolidations: Some Broad Comparisons and Sweeping Arguments", en *Latin American Research Review*, vol. 30.
- Rueschemeyer, Dietrich, Evelyn, Huber, y John, Stephens, 1992, *Capitalist Development and Democracy*, University of Chicago Press.
- Rustow, Walt, 1971, "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model", *Comparative Politics*, vol. 2, núm. 2, pp.337–363 [cited page numbers from reprint in Lisa Anderson, (ed.)].
- Schmitter, Philippe, 1996, "The Influence of the International Context Upon Choice of National Institutions and Policies in Neo-Democracies", en Laurence Whitehead (ed.), 1996.
- Silva, Eduardo, 1999, "How to Nurture a Democracy", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 41, 3.
- Silva, Patricio, 1998, "Neoliberalism, Democratization, and the Rise of Technocrats", en Vellinga (1998).
- Snyder, Richard, 1999, "After Neoliberalism: The Politics of Reregulation in Mexico", *World Politics*, vol. 51.
- Starr, Pamela, "Monetary Mismanagement and Inadvertent Democratization in Technocratic Mexico", en *Studies in Comparative International Development*, vol. 33, núm. 4.
- Stokes, Susan, 1999, "What do Policy Switches Tell Us about Democracy", en Przeworski, Manin y Stokes (1999).
- Sunkel, Osvaldo, 1995, "Economic Reform and Democratic Viability", en Joseph Tulchin (ed.), *The Consolidation of Democracy in Latin America*, Washington, Woodrow Wilson Center.
- Tarrow, Sidney, 1994, *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*, New York, Cambridge University Press.
- Therborn, Goran, 1977, "The Rule of Capital and the Rise of Democracy", en *New Left Review*, 103, May–June.

-
- Vellinga, Menno, 1998, *The Changing Role of the State in Latin America*, Westview.
- Weingast, Barry, 1995, “The Economic–Role of Political–Institutions – Market– Preserving Federalism and Economic–Development”, en *Journal of Law Economics & Organization*, vol.11, núm. 1.
- Weingast, B., A. Díaz–Cayeros y B., Magaloni, 2000, “*Democratization and the Economy in Mexico: Equilibrium (PRI) Hegemony and its Demise*”, manuscrito.
- Whitehead, Laurence (ed.), 1996, *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*, Oxford University Press.
- Wood, Elisabeth Jean, 2000, *Forging Democracy from Below: Insurgent Transitions in South Africa and El Salvador*, New York, Cambridge University Press.

Recibido en diciembre de 2005
Aceptado en abril de 2006