Globethics Repository



Ilusiones sobre la consolidación [Illusions about Consolidation]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	O'Donnell, Guillermo
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-12 18:38:25
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/219502

Nueva Sociedad Nro. 144 Julio - Agosto 1996, 70-89

Ilusiones sobre la consolidación

Guillermo O'Donnell

Guillermo O'Donnell: director académico del Instituto Helen Kellogg de Estudios Internacionales de la Universidad de Notre Dame.

Nota: Una versión previa de este ensayo se presentó en la conferencia «Consolidating Third Wave Democracies: Trends and Challenges», 27 y 30/8/1995, Taipei, Taiwán, bajo los auspicios del Institute for National Policy Research de Taipei y el International Forum for Democratic Studies de Washington, D.C. Agradezco los comentarios de Michael Coppedge, Gabriela Ippolito-O'Donnell, Scott Mainwaring, Sebastián Mazzuca, Peter Moody, Gerardo Munck y Adam Przeworski a la versión anterior de este texto.

Palabras clave: poliarquía, consolidación democrática, democracia, América Latina.

Resumen:
Las democracias solían ser pocas, y casi todas estaban en la parte noroeste del mundo. Pero durante las dos últimas décadas muchas naciones se han desembarazado de regímenes autoritarios. Entre esos países hay numerosas variantes. Algunos revirtieron a nuevos tipos de autoritarismo (aun si celebran elecciones de vez en cuando), mientras que otros adoptaron claramente la democracia. Y todavía hay otros que parecen habitar en un área intermedia: tienen un parecido de familia con las viejas democracias establecidas, pero carecen de algunos de sus atributos claves, o sólo los poseen precariamente. El grueso de la literatura académica contemporánea nos dice que estas democracias «incompletas» no están logrando consolidarse o institucionalizarse. Quizá convenga interrogar los presupuestos de tales diagnósticos.

Precisar los alcances reales de esta tipología teórica sobre las consolidaciones democráticas nos plantea dos tareas. Una es establecer un punto límite que separe todas las democracias de todas las no democracias. La ubicación de ese punto depende de las preguntas que hagamos, y por lo tanto siempre será arbitraria. Se han propuesto muchas definiciones de democracia[1]; la que

[1] En un trabajo que revela la falta de criterios claramente establecidos en la literatura, Collier y Levitsky realizaron un inventario y discutieron de modo interesante los más de cien calificativos con que se ha acompañado el término «democracia». Muchos de ellos pretenden indicar que los casos respectivos carecen en algún sentido de los atributos completos de democracia, según la definición de cada autor; v. David Collier y Steven Levitsky: «Democracy 'With Adjectives': Finding Conceptual Order in Recent Comparative Research», Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de California-Berkeley, 1995, mimeo.

encuentro particularmente útil es el concepto de «poliarquía» de Robert Dahl. Una vez que se obtiene un conjunto razonablemente bien delimitado de democracias, la segunda tarea es examinar los criterios que aplica una corriente determinada de la literatura para comparar los casos abarcados en el conjunto. Si se concluye que los criterios son deficientes, el siguiente paso es proponer conceptos alternativos para esas comparaciones. Eso es lo que intento hacer aquí, bien que en forma preliminar y esquemática.

Mi referente empírico es América Latina contemporánea, aunque es probable que este planteo sea pertinente también para varios países recientemente democratizados en otras partes del mundo. El principal argumento es que, contrariamente a lo que sostiene la mayoría de los teóricos contemporáneos, el problema de muchas nuevas poliarquías no es su falta de institucionalización. Antes bien, la forma en que los politólogos conceptualizan usualmente algunas instituciones nos impide reconocer que esas poliarquías tienen en realidad dos instituciones extremadamente importantes. Una muy formalizada pero intermitente: las elecciones; la otra informal, permanente y generalizada: el particularismo (o clientelismo, definido ampliamente). Un hecho importante es que, en contraste con períodos autoritarios anteriores, el particularismo existe ahora en una delicada relación de tensión con las reglas e instituciones formales de lo que yo llamo «el paquete institucional completo» de la poliarquía. Estos argumentos plantean una serie de asuntos que en el futuro voy a analizar con el detalle y matiz que se merecen. En el presente caso mi propósito es suministrar algunos elementos de lo que considero revisiones necesarias en la agenda conceptual y comparativa para el estudio de todas las poliarquías existentes, especialmente de aquellas *institucionalizadas informalmente*[2].

Según la define Dahl, la poliarquía tiene siete atributos: 1) funcionarios electos; 2) elecciones libres y limpias; 3) sufragio universal; 4) derecho a ser candidato; 5) libertad de expresión; 6) información alternativa; 7) libre asociación[3]. Los primeros cuatro atributos nos dicen que un aspecto básico de la poliarquía es que las elecciones son generales, limpias y de libre competencia. Los atributos restantes nos remiten a las libertades políticas y sociales que son mínimamente necesarias, no sólo durante sino también entre las elecciones, como un requisito para que éstas sean limpias y competitivas. Según estos criterios, hoy algunos países de América Latina no son poliarquías; República Dominicana, Haití y México

[2] He tratado infructuosamente de encontrar términos apropiados para aquello a lo que la literatura alude como democracias altamente institucionalizadas vs. no institucionalizadas (o escasamente institucionalizadas), o democracias consolidadas vs. no consolidadas, donde la mayoría de las poliarquías viejas corresponde a los primeros términos de esos pares, y la mayoría de las nuevas a los segundos. Por razones que quedarán en claro más adelante, opté por etiquetar el primer grupo como «institucionalizado formalmente» y el segundo «institucionalizado informalmente», pero no sin cierto recelo: en el primer grupo de países ocurren muchas cosas fuera de las reglas institucionales prescritas formalmente, mientras que el segundo grupo incluye una institución altamente formalizada: las elecciones.

[3] Esta lista proviene de Robert Dahl: *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, New Haven, 1989, p. 221; el lector puede examinar más detalles de estos atributos discutidos por Dahl en su libro.

celebraron elecciones hace poco, pero fueron empañadas por graves irregularidades antes, durante y después de las votaciones.

Habría que añadir otros atributos a la lista de Dahl. Uno es que los funcionarios electos (y algunos designados) no deberían ser arbitrariamente destituidos antes de que termine su mandato constitucional (Alberto Fujimori en Perú y Boris Yeltsin en Rusia pueden haber sido electos en elecciones limpias, pero abolieron la poliarquía cuando clausuraron enérgicamente los congresos nacionales y destituyeron a los magistrados de las cortes supremas). Un segundo añadido es que las autoridades electas no deberían estar sujetas a restricciones fuertes, vetos o exclusión de ciertas esferas políticas, por parte de otros actores no elegidos, especialmente de las fuerzas armadas[4]. En ese sentido Guatemala y Paraguay, así como probablemente El Salvador y Honduras, no calificarían como poliarquías[5]. Chile es un caso singular, donde las restricciones de ese tipo son parte de una constitución heredada del régimen autoritario. Pero sin duda Chile satisface los siete criterios de poliarquía de Dahl. Perú es otro caso dudoso, pues las elecciones presidenciales de 1995 no fueron totalmente limpias y las fuerzas armadas conservan poderes tutelares en varias áreas de la política. En tercer lugar, debe haber de manera incontrovertible un territorio nacional que defina con claridad la población votante[6]. Finalmente, una definición apropiada de poliarquía debería incluir también una dimensión intertemporal: la expectativa generalizada de que en un futuro indeterminado seguirá existiendo una vida electoral limpia con sus libertades implícitas.

Esos criterios nos dejan con las tres poliarquías –Colombia, Costa Rica y Venezuela– cuyos orígenes son previos a la ola de democratización iniciada a mediados de los 70, y con nueve casos más surgidos entonces: Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Nicaragua, Panamá, Uruguay y, con las advertencias mencionadas, Chile y Perú. Sólo en la poliarquía más antigua de América Latina (Costa Rica) y en dos casos de redemocratización (Chile y Uruguay), poder ejecutivo, congreso, partidos y poder judicial funcionan en forma razonablemente cercana a sus normas formales, lo que los convierte en lazos institucionales efectivos en el flujo de poder y vida políticos. Colombia y Venezuela solían funcionar así, pero ya no. Esos dos países, conjuntamente con Argentina, Bolivia,

---

[4] V. especialmente, Samuel J. Valenzuela: «Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions» en Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnel y S. Valenzuela (eds.): *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 1992, pp. 55-104; y Philippe C. Schmitter y Terry Lynn Karl: «What Democracy is... and Is not» en *Journal of Democracy* Nº 2, verano 1991, pp. 75-88.

[5] V. Terry Lynn Karl: «The Hybrid Regimes of Central America» en *Journal of Democracy* Nº 6, 7/1995 pp. 73-86.; «Imposing Consens? Electoralism vs. Democratization in El Salvador» en Paul Drake y Eduardo Silva (eds.): *Elections and Democratization in Latin America, 1980-85*, Center for Iberian and Latin American Studies, San Diego, 1986, pp. 9-36.

[6] V. especialmente, J. Linz y A. Stepan: *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Postcommunist Europe*, Johns Hopkins University Press, Baltimore (en prensa); y Philippe Schmitter: «Dangers and Dilemmas of Democracy» en *Journal of Democracy* Nº 5, 4/1994, pp. 57-74.

Brasil, Ecuador, Nicaragua, Panamá y Perú (un conjunto que incluye la gran mayoría de la población y el PNB latinoamericanos) funcionan en formas que estamos mal preparados para comprender desde la teoría democrática actual.

Debemos regresar a la definición de poliarquía. Esa definición, precisa en lo que respecta a las elecciones (atributos 1 a 4) y más bien genérica sobre las libertades contextuales (atributos 5 a 7), es muda con respecto a rasgos institucionales tales como parlamentarismo o presidencialismo, centralismo o federalismo, mayoritarismo o consensualismo, y la presencia o ausencia de una constitución escrita y una revisión legal. Además, la definición de poliarquía hace silencio respecto de temas evasivos aunque importantes como, por ejemplo, si, cómo y hasta qué punto los gobiernos responden y rinden cuentas a los ciudadanos en los períodos entre elecciones, y hasta qué grado el imperio de la ley se extiende sobre el tejido geográfico y social del país[7]. Esos silencios son apropiados: recordemos que la definición de poliarquía establece un límite crucial que separa los casos donde existen elecciones universales, limpias y competitivas y las libertades básicas concomitantes, de todos los demás, incluyendo no sólo los regímenes autoritarios desembozados, sino también los países que celebran elecciones pero que carecen de algunas de las características que definen conjuntamente la democracia.

Sin embargo, entre las poliarquías hay muchas variaciones. Las diferencias son empíricas, pero pueden evaluarse normativamente, y con el tiempo es posible determinar su posible efecto en las perspectivas de continuidad de cada poliarquía. Estos son asuntos importantes que ameritan cierta aclaración conceptual.

Por definición, todos los casos latinoamericanos que caracterícé de poliarquías lo son debido a un hecho simple pero crucial: las elecciones están institucionalizadas. Al hablar de institución me refiero a un patrón regularizado de interacción, que es conocido, practicado y aceptado (aunque no necesariamente aprobado) por actores que esperan seguir interactuando conforme a las reglas sancionadas y garantizadas por ese patrón[8]. Típicamente los actores que interactúan con –y a través de– las instituciones dan por sentado su existencia y continuidad. Las instituciones están *ahí*; por lo general, reguladoras indisputables de las expectativas y la conducta. Algunas veces las instituciones se convierten en organizaciones complejas: se presume que funcionan según unas reglas sumamente formalizadas y explícitas y se materializan en edificios, rituales y funcionarios. Es en esas instituciones que se centra tanto la ciencia política «preconductista» como la mayor parte de la ciencia política contemporánea neo-institucionalista. Una característica inusitada de las elecciones *qua* instituciones es que están muy formalizadas por reglas detalladas y explícitas, pero funcionan en

[7] Para un útil listado de esas variantes institucionales, v. Schmitter y Karl: «What Democracy is... and Is Not».

[8] Para una discusión más detallada de las instituciones, ver mi «Delegative Democracy» en *Journal of Democracy* Nº 5, 1/1994, pp. 56-69.

forma intermitente y no siempre tienen una corporeidad organizacional permanente.

En todas las poliarquías, viejas y nuevas, las elecciones están institucionalizadas, tanto en sí mismas como en la vigencia razonable[9] de las condiciones asociadas de libertad de expresión, acceso a información alternativa y libre asociación. Líderes y electores dan por sentado que en el futuro se celebrarán elecciones generales, limpias y competitivas, tal como está pautado legalmente, que los votantes aparecerán inscritos correctamente en el registro electoral y no sufrirán coerción física y que sus votos se contabilizarán limpiamente. También se da por sentado que los ganadores entrarán en funciones y que no serán separados arbitrariamente de sus cargos antes que finalice su período. Además, para que exista ese proceso electoral debe existir también libertad de opinión y asociación (incluyendo la libertad de formar partidos políticos) y medios de comunicación sin censura. Si las elecciones no tienen esas características, los países no califican como poliarquías[10].

Casi todos los estudiosos de la democratización están de acuerdo en que muchas de las nuevas poliarquías están, en el mejor de los casos, pobremente institucionalizadas. Pocas parecen haber institucionalizado algo más que las elecciones, al menos en términos de lo que uno esperaría, considerando las poliarquías antiguas. Pero las apariencias pueden conducir a conclusiones falsas, ya que puede haber otras instituciones, aunque tal vez no sean las que la mayoría de nosotros preferiría o reconocería fácilmente.

Las teorías de la «consolidación»

Cuando las elecciones y sus libertades circundantes se encuentran institucionalizadas, se podría decir que la poliarquía (o democracia política) está «consolidada», o sea, que probablemente resista. Junto con la condición de que no existan poderes de veto sobre las autoridades electas, eso conforma definición de «consolidación democrática», de gran influencia, ofrecida por Juan Linz: un estado de cosas «en el cual ninguno de los principales actores políticos, partidos o intereses, fuerzas o instituciones organizados considera que haya alguna alternativa a los procesos democráticos para obtener el poder, y ... ninguna institución o grupo político tiene un derecho a vetar la acción de los responsables de las decisiones elegidos democráticamente...Para decirlo sencillamente, la democracia debe ser vista como 'the only game in town' [en términos generales: la

[9] El término «razonable» es ciertamente ambigüo. En ninguna parte esas libertades son absolutamente irrestrictas, así sea solamente por las consecuencias políticas de la desigualdad social. Con «razonable» me refiero a que no hay una prohibición *de jure* sobre esas libertades ni el gobierno o actores privados hacen esfuerzos sistemáticos y generalmente exitosos por anularlas.

[10] Por otra parte, se puede hacer que las elecciones sean más auténticamente competitivas; por ejemplo, tomando medidas que reduzcan las ventajas de los que están en funciones o de partidos económicamente poderosos. Esos son asuntos importantes, por supuesto. Pero lo que quiero establecer en este momento es que esas diferencias son ley entre países que ya califican como poliarquías.

única jugada posible]»[11]. Esta definición minimalista tiene ventajas importantes. Sin embargo, no veo que se gane mucho desde el punto de vista analítico al juntar el término «consolidada» a algo que probablemente resistirá, pero no es seguro que lo haga; «democracia» y «consolidación» son términos demasiado polisémicos para formar una buena pareja.

Otros autores ofrecen definiciones más amplias de consolidación democrática, muchas de ellas centradas en la conquista de un alto grado de «institucionalización»[12]. Por lo general esas definiciones no consideran las elecciones como un institución[13]. Ellas se centran en organizaciones complejas, básicamente el ejecutivo, los partidos políticos, el congreso y algunas veces el poder judicial. Desde esa perspectiva se han realizado numerosos y valiosos estudios. Sin embargo, por la lógica misma de su consideración de muchas nuevas poliarquías como no institucionalizadas, tales estudios presuponen una visión genérica y un tanto idealizada de las viejas poliarquías en tanto patrón comparativo. El significado de este patrón me provoca cierto desconcierto: muchas veces no está claro si constituye algo parecido a una media de características observadas dentro del conjunto de las viejas poliarquías, o es un tipo ideal inspirado en algunas de esas características, o una generalización hacia todo el conjunto de los rasgos de algunos de sus miembros, o una declaración normativa de los rasgos preferidos. Además, ese modo de razonar tiene un fuerte sesgo teleológico. Los casos que no han «llegado» a la total institucionalización o que no parecen moverse en esa dirección se consideran atrofiados, petrificados, prolongadamente no consolidados y cosas por el estilo. Tal forma de considerar estos asuntos presupone que hay, o debería haber, factores que trabajan en favor de un aumento de la consolidación o institucionalización, pero que «obstáculos» compensatorios frustran un proceso de cambio que de otra forma funcionaría irrestrictamente[14]. El hecho de que algunas de esas poliarquías hayan

---

[11] J. Linz: «Transitions to Democracy» en *Washington Quarterly* Nº 13, 1990, p. 156. La afirmación sobre «the only in town» o la única jugada posible entraña algunas ambigüedades que discutiré más adelante.

[12] Aun cuando la mayoría de las definiciones de consolidación democrática se concentran en la «institucionalización», haciendo valer, implícita o explícitamente, la aceptación o aprobación de las instituciones democráticas y sus reglas formales, ellas ofrecen una amplia variedad de criterios adicionales. Según mi propia cuenta, en una revisión reciente de la literatura, esos criterios llegan a doce; v. Dohl Chull Shin: «On the third Wave of Democratization: A Synthesis and Evaluation of Recent Theory and Research» en *World Politics* Nº 47, 10/1994, pp. 135-70.

[13] Aunque él no usa esa terminología, una excepción en este caso es la definición de consolidación democrática que ofrece Valenzuela, y que se centra en lo que llamo aquí la institucionalización de las elecciones y la ausencia de poderes de veto; v. Valenzuela: «Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings», p. 69.

[14] Es tiempo para la autocrítica. Conjuntamente con Mainwaring y Valenzuela uso el término «atrofiado» en la introducción de nuestro *Issues in Democratic Consolidation*, p. 11. Además, en mi capítulo en ese mismo volumen (pp. 17-56), ofrezco una definición no minimalista de consolidación democrática, y propongo el concepto de «segunda transición», de un gobierno electo democráticamente a un régimen democrático consolidado. Esos conceptos participan de la teleología que estoy criticando. Ese enfoque teleológico es homólogo del que aplicaron muchos estudios de la modernización en las décadas de los 50 y 60; en esa época la crítica fue abundante pero, evidentemente, no decisiva. Para una crítica del concepto de «consolidación democrática»

permanecido en un estado de «no consolidación prolongada»[15] por unos 20 años sugiere que hay algo extremadamente curioso en esa forma de pensar.

Un libro sobre la consolidación democrática en Europa meridional, publicado recientemente, es un ejemplo concreto[16]. Es el primero de una serie de cinco volúmenes, producto de un proyecto de ocho años que involucró, como coautores y expertos, a muchos de los más activos y distinguidos estudiosos de la democratización. La introducción (pp. 1-32) y las conclusiones (pp. 389-413) por los coeditores y codirectores del proyecto ofrecen un destilamiento impresionantemente docto de esos extensos intercambios académicos. Esos textos son también paradigmáticos de las opiniones que estoy criticando. Los editores usan el concepto de «*trayectorias* de transiciones y consolidaciones democráticas», con lo cual, aun cuando nos previenen de que «de ninguna manera debe entenderse que esto implique una inclinación conceptual determinista», intentan «capturar y destacar la particular combinación e interacción de libertad y restricción en *cada etapa sucesiva del proceso de democratización*» (p. xvi, éste y los próximos énfasis son míos). Más adelante declaran «Nosotros consideramos como muy significativo el *movimiento continuo hacia el tipo ideal de consolidación democrática*» (p. 9). En forma compatible, se considera que la mayor parte de América Latina está «*todavía* luchando con problemas de transición de magnitud e intensidad variable y a menudo importante» (pp. xiv-xvi) (en contraste con los países de Europa Meridional, que según los autores se convirtieron en democracias consolidadas en parte porque «se saltaron» las *etapas* de democratización y evolutivas). Una excepción es Chile, donde la transición se está «*moviendo hacia la consolidación*» (p. 9) y «parece *bien encaminada a su consumación exitosa*» (p. 389). Se dice que los países de Europa meridional, después de alcanzar la consolidación, están entrando ahora en otra etapa de «persistencia democrática» que es el «producto final de un largo proceso de democratización» (p. xiii, passim).

De una u otra forma, las democracias que se consideran no consolidadas, no institucionalizadas o insuficientemente institucionalizadas son definidas negativamente por lo que les falta: el tipo y grado de institucionalización que presumiblemente han alcanzado las viejas poliarquías. Pero la definición negativa desvía la atención del establecimiento de tipologías de poliarquías basadas en los rasgos específicos, descritos como positivos, de cada tipo[17]. Entre otros fines,

---

que converge con la mía, v. Ben Ross Schneider: «Democratic Consolidations: Some Broad Comparisons and Sweeping Arguments» en *Latin American Review* Nº 30, 1995, pp. 215-34. Schneider concluye previniendo contra «la falacia del excesivo universalismo» (p. 231).

[15] Philippe C. Schmitter y Terry Lynn Karl: «The Conceptual Travels of Transitologists and Consolidologists: How Far to the East Should They Attempt to Go?» en *Slavic Review* Nº 63, primavera 1994, pp. 173-85.

[16] Richard Gunther, P. Nikiforos Diamandouros y Hans-Jürgen Puhle, (eds.): *The Politic of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1995.

[17] Debemos recordar que se han propuesto varias tipologías para las poliarquías institucionalizadas formalmente; v. especialmente Arend Lijphart: *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, Yale University Press, New Haven, 1984. Este

esas tipologías son necesarias para evaluar la probabilidad de resistencia de cada tipo, para explorar sus patrones de cambio y para aclarar las variadas dimensiones en que se pueden discutir e investigar las cuestiones de la calidad y desempeño de la poliarquía.

No existe ninguna teoría que nos diga por qué y cómo las nuevas poliarquías que institucionalizaron las elecciones «completarán» su conjunto institucional, o se convertirán en «consolidadas». Por ahora todo lo que podemos decir es que mientras las elecciones estén institucionalizadas, es probable que las poliarquías resistan. Podemos añadir la hipótesis de que esa probabilidad es mayor para las poliarquías que están formalmente institucionalizadas. Pero esa proposición no resulta en especial interesante a menos que se tomen en cuenta otros factores que muy posiblemente tienen fuertes efectos independientes en las probabilidades de supervivencia de las poliarquías[18]. En consecuencia, llamar a algunas poliarquías «consolidadas» o «altamente institucionalizadas» puede que no sea más que decir que están institucionalizadas en formas que uno espera y aprueba. Sin una teoría sobre cómo y por qué puede ocurrir eso, resulta cuando menos prematuro suponer que las poliarquías más nuevas se consolidarán o se volverán «altamente institucionalizadas», o que deberían hacerlo. En cualquier caso, tal teoría sólo puede elaborarse sobre la base de una descripción positiva de los rasgos principales de los casos pertinentes.

La importancia de las reglas informales

La poliarquía es el feliz resultado de procesos seculares, principalmente en países del noroeste global. A pesar de las muchas variaciones entre esos países, la poliarquía se materializa en un paquete institucional: un conjunto de reglas e instituciones (muchas de ellas organizaciones complejas) que está explícitamente formalizado en constituciones y legislaciones auxiliares. Se presume que las reglas guiarán la conducta de los individuos en y con las instituciones. Es difícil

---

trabajo ha sido extremadamente útil por los conocimientos que ofrece sobre esas poliarquías, lo cual subraya la necesidad de esfuerzos similares para todo el conjunto de las poliarquías, un conjunto ahora sumamente ampliado. Para un intento en esa dirección, v. Carlos Acuña y William Smith: «Future Politico-Economic Scenarios for Latin America» en William Smith, Carlos Acuña y Eduardo Gamarra (eds.): *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America*, Transaction, New Brunswick, NJ, 1993, pp. 1-28.

[18] Adam Przeworski y sus colaboradores encontraron que un elevado desarrollo económico y un régimen parlamentario aumentan la tasa promedio de supervivencia de las poliarquías. Esas son conclusiones importantes, pero los autores no examinaron los impactos de la desigualdad socioeconómica o del tipo de institucionalización informal que discuto más adelante. Hasta una mayor investigación, es imposible aseverar la dirección y la importancia causales de esas variables. Sospecho que la elevada desigualdad socioeconómica está muy relacionada con la institucionalización informal. Pero no sabemos si una de ellas o ambas afectan, directa o indirectamente, las oportunidades de supervivencia de una poliarquía o si pudieran anular el efecto del desarrollo económico encontrado por Przerworski et al.; v. Adam Przeworski y Fernando Limongi: «Modernization: Theories and Facts», *Working Paper* Nº 4, Chicago Center for Democracy, University of Chicago, 11/1994; y Adam Przerworski, Michael Alvarez, José Antonio Chelbub y Fernando Limongi: «What Makes Democracies Endure?» en *Journal of Democracy* Nº 7, 1/1996, pp. 39-55.

determinar empíricamente en qué medida la conducta y las expectativas se adaptan a las reglas formales o se desvían de ellas. Pero cuando concuerdan razonablemente con lo esperado, las reglas formales simplifican nuestra tarea; son buenas variantes predictivas de la conducta y de las expectativas. En ese caso, uno puede concluir que todas o la mayoría de las reglas formales y las instituciones de la poliarquía están completa o casi completamente institucionalizadas[19]. Cuando la concordancia es vaga o prácticamente inexistente, nos enfrentamos a la doble tarea de describir la conducta real y descubrir las reglas (generalmente informales) que rigen la conducta y las expectativas. Los actores son tan racionales en esos ambientes como lo son en los muy formalizados, pero no es posible delinear los perfiles de su racionalidad sin conocer las verdaderas reglas –y el conocimiento común de éstas– que ellos siguen. Uno puede definir esa situación negativamente, enfatizando la falta de concordancia entre las reglas formales y la conducta observada; pero, como lo saben los antropólogos desde hace tiempo, eso no sustituye el estudio de las reglas que realmente se observan; ni tampoco autoriza la suposición de que existe de alguna forma cierta tendencia al acatamiento creciente de las reglas formales. Eso es especialmente cierto cuando las reglas informales están ampliamente difundidas y tienen raíces profundas; en ese caso se puede decir que esas reglas (antes que las formales) están altamente institucionalizadas[20].

Hasta cierto punto eso ocurre también en las poliarquías viejas. Los diferentes lamentos, desde todos los sectores del espectro ideológico, sobre la decadencia de la democracia en esos países se deben en gran parte a la visible y creciente brecha entre las reglas formales y la conducta de toda clase de actores políticos. Pero la brecha es aún mayor en numerosas poliarquías nuevas, donde las reglas formales sobre cómo deberían funcionar las instituciones políticas muchas veces son pobres guías para lo que realmente sucede.

Muchas poliarquías nuevas no carecen de institucionalización, pero una fijación con las organizaciones complejas y altamente formalizadas nos impide ver una institución extremadamente influyente y muchas veces encubierta: el clientelismo y, en forma más general, el particularismo. Para ser breve voy a dejar a un lado detalles y matices[21], y usaré tales términos para referirme con amplitud a varios

---

[19] Un tópico que no me concierne aquí es el alcance de la institucionalización de las reglas formales en varias poliarquías viejas, y dentro de ellas en distintos tipos de asuntos, aunque la variaciones parecen muy importantes para ambos cálculos.

[20] El saber popular está lleno de chistes sobre el extranjero ingenuo o el nativo incauto que se mete en problemas por seguir las reglas formales de una situación dada. Yo exploré algunos de esos asuntos con referencia a Brasil y Argentina en «Democracia en la Argentina: Micro y Macro», *Working Paper* Nº 2, Kellogg Institute, Notre Dame, 1983; «¿Y a mí qué me importa? Notas sobre sociabilidad y política en Argentina y Brasil», *Working Paper* Nº 9, Kellogg Institute, Notre Dame, 1984; y «Micro-escenas de la privatización de lo público en Brasil», *Working Paper* Nº 21, con comentarios de Robert DaMatta y Samuel Valenzuela, Kellogg Institute, Notre Dame, 1989 [«Privatización de lo público en Brasil: microescenas» en *Nueva Sociedad* Nº 104, 11-12/1989, pp. 88].

[21] Para los fines del argumento genérico presentado en este ensayo, y no sin titubeos debido a su vaguedad, de ahora en adelante emplearé el término «particularismo» para referirme a esos

tipos de relaciones no universalistas que van desde los intercambios particularistas jerárquicos, el patronazgo, el nepotismo y los favores hasta ciertas acciones que se considerarían corruptas según las reglas formales del paquete institucional de la poliarquía[22]).

El particularismo (como sus contrapartes, las concepciones y prácticas de gobierno neopatrimoniales[23] y delegativas) antagoniza con uno de los aspectos principales del paquete institucional de la poliarquía: la distinción conductual, legal y normativa entre una esfera pública y una privada. Esa diferenciación es un aspecto importante de la institucionalización formal de la poliarquía. Se supone que no son motivos particularistas los que guían a los individuos que desempeñan funciones en las instituciones políticas y estatales, sino orientaciones universalistas hacia alguna versión del bienestar público. En las viejas poliarquías, las fronteras entre lo público y lo privado muchas veces son borrosas, pero la propia noción de frontera está muy aceptada, y con frecuencia se hace valer vigorosamente cuando parece que los funcionarios públicos la transgreden por razones particularistas. Donde el particularismo está muy difundido, esa noción es más débil, menos generalizada y raras veces se pone en vigor.

Pero la poliarquía tiene importancia, incluso en las esferas institucionales que, en contra de sus reglas formales, están dominadas por el particularismo. En el congreso, en el poder judicial y en algunas actividades del ejecutivo se efectúan ritos y se proclaman discursos como si las reglas formales fueran las principales guías de la conducta. Las consecuencias son de dos clases. Por un lado, al pagar

---

fenómenos. Sobre la pertinencia contemporánea del clientelismo, v. Luis Roniger y Ayse Gunes-Ayata (eds.): *Democracy, Clientelism, and Civil Society*, Lynne Rienner, Boulder Co., 1994. Para estudios enfocados en América Latina que son afines a mi argumento, v. especialmente Roberto DaMatta: *A Case e a Rua: Espaço, Ciudadania, Mulher e Morte no Brasil*, Editora Brasiliense, San Pablo, 1985; Jonathan Fox: «The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship» en *World Politics* Nº 46, 1/1994, pp. 151-84; Francis Hagoplan: «The Compromised Transition: The Political Class in the Brazilian Transition» en Mainwaring et al.: *Issues in Democratic Consolidation*, pp. 243-93; y Scott Mainwaring: «Brazilian Party Unerdevelopment in Comparative Perspective» en *Political Science Quarterly* Nº 107, invierno 1992-93, pp. 677-707. Esos y otros estudios demuestran que los buenos investigadores de campo no pasan por alto el particularismo y sus circundantes. Pero, como testimono de la fuerza paradigmática de las opiniones reinantes sobre la democratización, en esa literatura no se procesan conceptualmente como una parte intrínseca de la *problématique* de la democratización los abundantes datos y conclusiones que surgen de tales estudios de casos, o se les ve como meros «obstáculos» interpuestos en el camino de su presunta dirección de cambio.

[22] Por supuesto que en las poliarquías institucionalizadas formalmente se pueden encontrar relaciones particularistas. Lo que estoy señalando aquí son diferencias de rango que parecen lo suficientemente grandes para requerir un reconocimiento conceptual. Un indicio importante de esas diferencias es la extraordinaria lenidad con que, en las poliarquías institucionalizadas informalmente, los líderes políticos, la mayor parte de la opinión pública e incluso los tribunales tratan situaciones que en otras poliarquías se considerarían como causantes de conflictos de intereses muy graves.

[23] Para una discusión del neopatrimonialismo, ver mi «Transitions, Continuities, and Paradoxes» en Mainwaring et al.: *Issues in Democratic Consolidation*, pp. 17-56. Para una interesante discusión reciente sobre el neopatrimonialismo, v. Jonathan Hartlyn: «Crisis-Ridden Elections (Again) in the Dominican Republic: Neopatrimonialism, Presidentialism, and Weak Electoral Oversight» en *Journal of Interamerican and World Affairs* Nº 34, invierno 1994, pp. 91-144.

tributo a las reglas formales, esos rituales y discursos estimulan las demandas de que esas reglas se observen realmente y de que prevalezca la conducta gubernamental orientada a lo público. Por otro lado, la flagrante hipocresía de muchos de esos rituales y discursos suscita cinismo en cuanto a las instituciones de la poliarquía, sus jefes y los «políticos» en general. Mientras esta segunda consecuencia sea muy visible, el particularismo se toma como un hecho, y se practica como la forma principal de ganar y ejercer el poder político. En tales poliarquías el particularismo es una parte importante del régimen[24]. Las poliarquías son regímenes, pero no todas constituyen el mismo tipo de régimen.

Aquí vemos la ambigüedad de la afirmación de Linz, Przeworski[25] y otros, que argumentan que la consolidación ocurre cuando la democracia se vuelve «the only game in town». Está claro que esos autores se están refiriendo a las reglas formales de la poliarquía. En términos más generales, quienes se limitan al término consolidación también hacen valer, más o menos implícitamente, la misma estrecha concordancia entre las reglas formales y la conducta real, aun cuando puede que no se refieran a la «institucionalización»[26]. Por ejemplo, Przeworski argumenta que se da la consolidación democrática «cuando ninguno puede concebir el actuar fuera de las instituciones democráticas». Pero eso no excluye la posibilidad de que los juegos «dentro» de las instituciones democráticas sean diferentes de los que dictan sus reglas formales. Przeworski dice también: «Para decirlo un poco más técnicamente, la democracia está consolidada cuando la observancia –el actuar dentro del marco institucional– constituye el equilibrio de las estrategias descentralizadas de todas las fuerzas pertinentes»[27]; claramente, está dando por sentado que sólo existe un equilibrio: aquel derivado de una estrecha concordancia entre reglas formales y conducta. Sin embargo, por inferiores que puedan ser en términos de hechos y resultados que valoramos, las situaciones que estoy describiendo también pueden constituir un equilibrio[28].

---

[24] Por «régimen» me refiero al «conjunto de patrones efectivamente prevalecientes (no necesariamente formalizados legalmente) que establecen las modalidades de reclutamiento y acceso a los roles gubernamentales, y los recursos lícitos que forman la base de las expectativas de acceso a tales roles», como lo defino en mi *Bureaucratic Authoritarism: Argentina, 1966-1973, in Comparative Perspective*, University of California Press, Berkeley, 1988, p. 6.

[25] A. Przeworski: Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America, Cambridge University Press, Cambridge, 1991.

[26] Ver, entre otras que se podrían citar (algunas transcritas en Shin: «On the Third Wave of Democratization») la definición de consolidación democrática propuesta por Gunther, Diamandourus y Puhle en *Politics of Democratic Consolidation*, p. 3: «El logro de respaldo actitudinal sustancial para las nuevas instituciones democráticas y las reglas que ellas establecen, y conformidad conductual con ambas». Cuatro páginas más adelante se presenta una definición equivalente pero más amplia.

[27] A. Przeworski: Democracy and the Market..., p. 26.

[28] En otra discusión influyente, Schmitter, aunque no emplea esa terminología, expresa un punto de vista similar sobre la consolidación democrática; v. su «Dangers and Dilemmas of Democracy» en *Journal of Democracy* Nº 5, 4/1994, pp, 56-74. Schmitter comienza afirmando que «En Sudamérica, Europa oriental y Asia el fantasma que ronda la transición es ... la no consolidación. ... Esos países están 'condenados' a seguir siendo democráticos casi por defecto». Schmitter reconoce que los atributos de la poliarquía pueden estar en vigor en esos países - pero esos «patrones nunca cristalizan completamente» (pp. 60-61). Decir que la democracia existe «casi por

Un limbo teórico

Si el criterio principal para la consolidación democrática o la institucionalización es, más o menos explícitamente, una concordancia razonablemente estrecha entre las reglas formales y la conducta real, entonces ¿qué pasa con países como Italia, Japón y la India? Esas son poliarquías que han perdurado y donde, según todos los indicios, existen varias formas exhuberantes de particularismo. Pero tales casos no parecen problemáticos en la literatura en discusión. El que se les catalogue como «consolidados» (o al menos no como «no consolidados») sugiere la fuerza –y la inconsistencia– de ese punto de vista, el cual le aplica la etiqueta de «consolidado» a casos que evidentemente no concuerdan con sus argumentos, pero que han resistido por un período significativamente más largo que el de las poliarquías nuevas. Esa es un anomalía paradigmática. Su forma de tratar esos casos consiste en relegarlos a un limbo teórico[29] como si, dado que se les considera «consolidados», las amplias brechas entre sus reglas formales y conducta real fueran irrelevantes. Es una lástima, porque de esa forma se velan variaciones teórica y empíricamente importantes para el estudio de todo el conjunto de las poliarquías existentes.

Otro punto desconcertante proviene del requisito de «legitimidad» que agregan algunas definiciones de consolidación. ¿Quién tiene que aceptar las reglas democráticas formales, y qué tan profunda debe ser la aceptación? Aquí la literatura oscila entre sostener que sólo ciertos líderes necesitan apegarse a los principios democráticos y argumentar que la mayoría de la población del país debe ser demócrata, y entre demandar una aceptación normativa de esos principios y contentarse con una mera percepción de que no hay alternativa viable a la democracia. El alcance de ese apego también es problemático: ¿es suficiente que se refiera a las instituciones formales del régimen o debe extenderse a otras áreas, tales como una cultura política democrática ampliamente compartida?

Dadas esas incertidumbres conceptuales, no sorprende que sea imposible especificar claramente cuándo una democracia se volvió «consolidada». Para ilustrar ese punto, consideremos los «tests» de consolidación democrática que

---

defecto» (es decir, definida negativamente) y no está «cristalizada» (es decir, no institucionalizada formalmente) es otra forma de exponer la opinión generalizada que estoy discutiendo.

[29] Una excepción es Gunther et al.: *Politics of Democratic Consolidation*, donde Italia es uno de los cuatro casos estudiados. Pero la forma en que se tratan los acontecimientos recientes en Italia es emblemática de los problemas conceptuales que estoy discutiendo. Ellos aseveran que en Italia «varios regímenes parciales importantes ... fueron impugnados, se desconsolidaron y entraron en un proceso significativo de reestructuración que comenzó en 1991» (p. 19). En la misma página, el lector se entera de que esos regímenes parciales incluyen nada menos que «el sistema electoral, el sistema de partidos y la estructura del Estado mismo» (más adelante se añade a la lista «la naturaleza básica de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo», [p. 394]). Sin embargo, «la democracia italiana sigue siendo fuerte y resistente» –después de que prácticamente todo aspecto importante de su régimen, e incluso del Estado, se «desconsolidó» (p. 412). Si los autores quieren decir que a pesar de una crisis severa la poliarquía italiana tiene probabilidades de resistir, estoy de acuerdo.

proponen Gunther, Diamandorous y Puhle. Esas pruebas los ayudan supuestamente a diferenciar los casos consolidados de Europa meridional de los no consolidados de América Latina, Europa oriental y Asia. Los indicadores que «pueden constituir evidencia de que un régimen está consolidado» son: 1) la «alternancia en el poder entre antiguos rivales»[30]; 2) «respaldo y estabilidad continuos y generalizados durante las épocas de dificultades económicas extremas», 3) «derrota exitosa y castigo de grupos rebeldes situados estratégicamente»; 4) «estabilidad del régimen frente a una reestructuración radical del sistema de partidos»; 5) «la ausencia de un partido o movimiento social antisistema que sea políticamente significativo» (pp. 12-13).

Con respecto a América Latina, hay que comentar en relación con cada uno de esos puntos: 1) las alternancias en el gobierno mediante procesos electorales pacíficos han sido tan frecuentes en América Latina como en Europa meridional; 2) en la primera ha persistido el respaldo y la estabilidad del régimen (en Argentina, Brasil y Bolivia, entre otros países) aun ante recesiones mucho más agudas que las vividas por Europa meridional, y en medio de una inflación de cuatro dígitos; 3) el récord de castigo es deficiente, aunque con excepciones importantes, en ambas regiones; 4) incluso cuando uno piensa en la Italia actual, es difícil imaginar reestructuraciones del sistema de partidos más radicales que las ocurridas en Bolivia, Brasil y Ecuador; 5) los partidos políticos «antisistema» están tan ausentes de las poliarquías latinoamericanas como de las de Europa meridional. Los indicadores de consolidación democrática que invocan esos autores (y que comparten muchos otros) padecen de ambigüedad aguda[31]. Finalmente, uno podría señalar que su argumento apunta hacia una *reductio ad absurdum*, pues siguiendo su lógica sería posible argumentar que las poliarquías latinoamericanas están realmente «más consolidadas», ya que han resistido «pruebas más severas» (p. 12) que sus contrapartes de Europa meridional.

Poliarquías, particularismo y rendición de cuentas

Casi no hace falta decir que todos los casos concretos exhiben combinaciones de universalismo y particularismo en varias dimensiones relevantes. Sin embargo, esa observación no debe conducir a la solución procrustiana de echar todos los casos en el mismo saco; las diferencias del grado en que cada caso se aproxima a uno de los polos pueden justificar su clasificación y análisis por separado. Por supuesto, por varias razones se puede preferir un proceso político que esté

[30] En realidad los autores son ambigüos en cuanto a la primera «prueba». Justo antes de articular su lista de pruebas, con ésta a la cabeza, declaran que «rechazan [la alternancia pacífica en el gobierno de partidos otrora agriamente antagónicos] como una *condición previa* para considerar un régimen como consolidado». V. Gunther et al.: *Politics of Democratic Consolidation*, p. 12 (énfasis mío).

[31] En el texto que estoy comentando, el problema se complica aún más por el uso de categorías tales como «consolidación parcial» y «consolidación suficiente» (que según los autores precedió a la «consolidación plena» en algunos casos de Europa meridional). Incluso hablan de una etapa de «persistencia democrática» que se supone viene después del logro de la «consolidación [democrática] plena».

apegado fielmente a las reglas formales del paquete institucional íntegro de la poliarquía. Pero existen poliarquías (algunas tan viejas como Italia, la India y Japón o, en América Latina, Colombia y Venezuela) que resisten, aun cuando no funcionen como lo dictan sus reglas formales. Para entender esos casos necesitamos saber qué juegos están en marcha realmente y bajo qué reglas.

En muchos países del Este y el Sur, existe una antigua y profunda división entre *pays réel* y *pays légal*. Hoy en día, cuando muchos de esos países están reclamando ser democracias y adoptando un marco constitucional, la persistencia y gran visibilidad de esa división puede no ser una amenaza para la supervivencia de sus poliarquías, pero tampoco facilita la superación de la división. Las instituciones son elásticas, especialmente cuando tienen profundas raíces históricas; el particularismo no es una excepción. El particularismo es un rasgo permanente de la sociedad humana; sólo recientemente, y sólo en algunos lugares y escenarios institucionales, ha sido moderado por ciertas normas y reglas universalistas. En muchas nuevas poliarquías el particularismo medra vigorosamente en la mayoría de las instituciones políticas formales, pero la incumbencia de los máximos cargos gubernamentales se decide por medio del proceso universalista de contar limpiamente cada voto como un voto. Esto puede sonar paradójico, pero no lo es; significa que esas son poliarquías, pero ni son las que tenía en mente la teoría democrática cuando surgió de la reflexión sobre los regímenes políticos del Noroeste, ni tampoco lo que muchos estudios sobre la democratización dan por sentado que debe ser, o llegar a ser, una democracia.

El que muchas poliarquías estén institucionalizadas informalmente tiene consecuencias importantes. Quisiera destacar una que está muy relacionada con lo borroso de la frontera entre las esferas privada y pública: la rendición de cuentas, un aspecto crucial de las poliarquías formalmente institucionalizadas, tiene serios obstáculos. Claro está que la institucionalización de las elecciones significa que existe una rendición de cuentas electoral retrospectiva, y una prensa razonablemente libre y varios segmentos activos de la sociedad se encargan de que algunos actos atrozmente ilícitos del gobierno se pongan al descubierto (aunque raras veces se castiguen). La poliarquía, aunque no esté formalmente institucionalizada, marca un enorme progreso en comparación con los regímenes autoritarios de cualquier clase. Pero lo que falta ampliamente es otra dimensión de la rendición de cuentas, a la que yo llamo «horizontal». Con eso me refiero a los controles que presuntamente deben ejercer los organismos estatales sobre otros organismos estatales. Todas las poliarquías formalmente institucionalizadas incluyen varias agencias dotadas de una autoridad definida legalmente para imponer sanciones a otros agentes estatales por actos ilícitos o inapropiados. Esa es una expresión del imperio de la ley frecuentemente inadvertida en una de las áreas donde es más difícil de implantar, es decir, sobre los agentes estatales, especialmente los funcionarios de alto rango. La idea básica es que las instituciones formales tienen límites bien definidos y legalmente establecidos que delimitan el ejercicio adecuado de su autoridad, y que existen organismos estatales facultados para controlar y corregir las violaciones de esos límites por parte de cualquier funcionario u organismo. Esos límites están muy relacionados

con la frontera público-privado, pues se supone que los que desempeñan roles públicos siguen reglas universalistas y orientadas al bien público, antes que sus propios intereses particulares. Aunque su funcionamiento real esté lejos de la perfección, esa red de límites y rendiciones de cuenta es una parte importante de la institucionalización formal del paquete completo de la poliarquía[32].

En contraposición, en la mayoría de las nuevas poliarquías existe poca rendición de cuentas horizontal. Además, en muchas de ellas el ejecutivo se esfuerza con ahínco, y muchas veces con éxito, en socavar cualquier rendición de cuentas horizontal que pueda subsistir. La combinación de elecciones institucionalizadas, el particularismo como una institución política dominante y una gran brecha entre las reglas formales y la manera como funciona realmente la mayoría de las instituciones políticas, contribuye a una gran afinidad con nociones delegativas, no representativas, de autoridad política. Con esto me refiero a un ejecutivo cesarista, plebiscitario, que una vez electo se considera facultado para gobernar el país como le parezca conveniente. Reforzadas por las urgencias de crisis socioeconómicas graves y en consonancia con viejas concepciones *volkisch*, no individualistas de la política, las prácticas delegativas luchan de frente con la institucionalización formal; el congreso, el poder judicial y varios organismos estatales de control se ven como obstáculos en el camino de un cumplimiento adecuado de las tareas que los electores delegaron al ejecutivo. Los esfuerzos del ejecutivo para debilitar esas instituciones, invadir su autoridad legal y disminuir su prestigio son un corolario lógico de ese enfoque[33]. Por otra parte, tal como lo previno Max Weber, las instituciones despojadas de poder y responsabilidades reales tienden a actuar en formas que parecen confirmar las razones aducidas para ese desposeimiento. En los casos que nos conciernen aquí, el particularismo se vuelve aún más desenfrenado en el congreso y en los partidos políticos, los tribunales ostensiblemente dejan de impartir justicia y las instancias de control se eliminan o quedan reducidas a la pasividad. Este contexto estimula un mayor

[32] Es posible que haya sonado ingenuo en mi comentario anterior sobre cómo se espera que los individuos que desempeñan cargos públicos se guíen por orientaciones universalistas de alguna versión de bienestar público. Ahora puedo añadir que, como lo sabían los autores de *Federalist Papers*, esto no es sólo, o incluso principalmente, una cuestión de intenciones subjetivas de aquello individuos; en gran medida depende de arreglos institucionales de control y rendición de cuentas –y de las expectativas creadas en torno a esos arreglos– que suministran incentivos para ese tipo de comportamiento (incluyendo las amenazas de sanciones severas y descrédito público). No se debe permitir que el hecho de que muchas veces esos incentivos sean insuficientes borre la diferencia con casos donde los arreglos institucionales son inexistentes o ineficaces: esas situaciones atraen libremente las enormes tentaciones que siempre acompañan el poder político. Deseo agradecer a Adam Przeworski y Michael Coppedge por plantear ese punto en comunicaciones privadas.

[33] Seguramente el lector se habrá dado cuenta de que me estoy refiriendo a países que tienen regímenes presidencialistas y que, por lo tanto, estoy dando un barniz especioso a los argumentos iniciados por Linz, y continuados por otra cantidad de académicos, sobre las ventajas del parlamentarismo sobre los regímenes presidencialistas que caracterizan a América Latina. Aunque esos argumentos me convencen en abstracto, por las propias características que estoy describiendo soy escéptico en cuanto a las consecuencias prácticas de intentar implantar el parlamentarismo en esos países.

debilitamiento de la autoridad establecida legalmente, vuelve aún más tenues las fronteras entre lo público y lo privado y crea enormes tentaciones de corrupción.

En este océano de particularismo y fronteras borrosas, ¿por qué sobrevive el proceso universalista de elecciones limpias y competitivas? Es difícil que gobiernos dispuestos a manipular indebidamente las leyes sean garantes confiables de la integridad del proceso electoral. Parte de la respuesta, al menos con respecto a las elecciones para los máximos cargos nacionales, es la atenta mirada internacional y la amplia cobertura exterior de las irregularidades electorales. Las elecciones limpias son la principal característica, cuando no la única, que certifica a los países como democráticos ante los otros gobiernos y la opinión internacional. En la actualidad esa certificación tiene ventajas importantes para los países y para sus gobernantes. Dentro del país, las elecciones son un momento en que funciona algo similar a la rendición de cuentas horizontal; partidos diferentes al que está gobernando están presentes en las mesas electorales, compartiendo un interés en impedir el fraude. Las elecciones crean una aguda concentración en los asuntos políticos y los símbolos y rituales que rodean el acto de votar. En esos momentos, se manifiesta con especial intensidad el sentido de imparcialidad básica de los ciudadanos. Muy probablemente las violaciones serán reportadas de inmediato. En vista de las protestas que podrían surgir y de sus repercusiones en los medios de comunicación internacionales, y considerando el daño que podría causar el tratar de imponer resultados evidentemente fraudulentos, casi todos los gobiernos están dispuestos a correr los riesgos inherentes a unas elecciones limpias y competitivas.

El particularismo generalizado, el gobierno delegativo y la débil rendición de cuentas horizontal tienen cuando menos dos inconvenientes serios. El primero es que la falta generalizada de control permite que se reafirmen antiguas prácticas autoritarias[34]. El segundo es que en los países donde se inauguró la poliarquía en condiciones de desigualdad grave y creciente, la formulación e implementación de la política se vuelve más propensa a favorecer ciertos intereses altamente organizados y económicamente poderosos.

---

[34] Para un análisis de algunas de esas situaciones, v. Paulo Sérgio Pinheiro: «The Legacy of Authoritarism in Democratic Brazil» en Stuart S. Nagel (ed.): *Latin American Development and Public Policy*, St. Martin's, Nueva York, 1995, pp. 237-53; y Martha K. Huggins (ed.): *Vigilantism and the State in Modern Latin America: Essays on Extralegal Violence*, Praeger, Nueva York, 1991. Ver también el preocupante análisis, basado en datos de Freedom House, que presenta Larry Diamond en su «Democracy in Latin America: Degrees, Illusions, and Directions for Consolidation» en Tom Farer (ed.): *Beyond Sovereignity: Collectively Defending Democracy in the Americas*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1995. En años recientes, los índices de Freedom House revelan que la mayoría de los países latinoamericanos ha retrocedido más que avanzado. Para una discusión de varios aspectos de la consiguiente obstrucción del imperio de la ley y el debilitamiento de la ciudadanía, v. Guillermo O'Donnell: «On the State, Democratization, and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Post-Communist Countries» en *World Development* Nº 21, 1993, pp. 1355-69 [«Estado, democratización y ciudadanía» en *Nueva Sociedad* Nº 128, 11-12/1993, pp. 62].

En los países que nos ocupan aquí, las libertades más propiamente políticas, las libertades *democráticas*, son efectivas: el sufragio sin coerción, la libertad de opinión, movimiento y asociación, y otras ya mencionadas. Pero se desconocen o atropellan en forma recurrente las libertades *liberales* básicas de amplios sectores de la población. Muchas veces se desconocen los derechos de las mujeres golpeadas a denunciar a sus esposos y el de los campesinos a obtener un proceso judicial justo contra sus terratenientes, la inviolabilidad del domicilio en las barriadas pobres, y en general el derecho de los pobres y de las minorías a un trato decente y un acceso justo a los organismos públicos y los tribunales de justicia. La efectividad del conjunto total de derechos democráticos y liberales contribuye a una ciudadanía política y civil plena. En muchas de las poliarquías nuevas, los individuos sólo son ciudadanos en relación con la única institución que funciona en forma parecida a lo que prescriben sus reglas formales: las elecciones. En cuanto a la ciudadanía plena, sólo la disfrutan los miembros de una minoría privilegiada[35]. Las poliarquías institucionalizadas formalmente exhiben varias mezclas de democracia, liberalismo y republicanismo (entendido como una opinión que concuerda con el liberalismo en lo que respecta a trazar una delimitación clara entre lo público y lo privado, pero que añade un concepción de participación en la esfera pública habilitante y personalmente exigente). Las poliarquías institucionalizadas informalmente son democráticas en el sentido que acabamos de definir; cuando, como sucede a menudo, añaden el componente plebiscitario de gobierno delegativo, son también fuertemente mayoritarias. Pero sus componentes liberales y republicanos son extremadamente débiles.

Librándonos de nuestras ilusiones

Me he referido rápidamente a un terreno complicado[36]. Para evitar cualquier malentendido, debo subrayar que yo también prefiero las situaciones que se aproximen a la observancia real de las reglas formales de la poliarquía, una ciudadanía que apruebe firmemente los procedimientos y valores democráticos, una aplicación imparcial de la ley en todos los entornos sociales y geográficos, y

[35] Existe un vasto tema adyacente que no voy a discutir aquí: el vínculo de esos problemas con la pobreza generalizada y, aun más, con las profundas desigualdades de diferentes tipos.

[36] Es obvio que se necesitan análisis más matizados, generales y dinámicos que los que emprendí aquí. Mi propia lista de los tópicos que merecen mayor estudio incluye: las oportunidades que pueden entrañar las exigencias de una conducta gubernamental más universalista y orientada al bien común; la singular coexistencia de un particularismo generalizado y modos muy tecnocráticos de toma de decisiones en el campo de la economía política; los efectos de las demandas internacionales de que la conducta de los funcionarios públicos concuerde más con las reglas formales (especialmente en cuanto a la corrupción y a la incertidumbre en materia de legislación y educación); la disgregación de varias clases de escenarios institucionales de clientelismo y particularismo. Otro asunto principal que dejo de lado aquí, y que me planteó Larry Diamond en una comunicación personal, es ubicar el punto en el cual las violaciones de los derechos liberales deben interpretarse como una cancelación, o anulación, de las libertades políticas concomitantes con las elecciones. Finalmente, Schmitter presenta un argumento que vale la pena explorar cuando propone que las poliarquías se disgreguen en varios «regímenes parciales»; la mayoría de ellos seguramente luciría muy diferente si se comparan los casos institucionalizados formalmente con los institucionalizados informalmente. V. Schmitter: «The Consolidation of Democracy and Representation of Social Groups» en *American Behavioral Scientist* Nº 35, 3-6/1992, pp. 422-49.

escasa desigualdad. Precisamente por esa preferencia he defendido la necesidad de mejorar nuestros instrumentos conceptuales para la compleja tarea de estudiar y comparar el conjunto total de las poliarquías existentes. Es mediante un análisis positivo, no teleológico y ciertamente no etnocéntrico, de los principales rasgos de esas poliarquías, que los académicos podemos contribuir a su tan necesitado mejoramiento. Eso es especialmente cierto en relación con las poliarquías institucionalizadas en formas que no nos gustan y que muchas veces pasamos por alto, aun si no se parecen mucho (y algunas jamás se parecerán) a las «democracias consolidadas» del Noroeste.

Con este propósito, tenemos que comenzar por librarnos de algunas ilusiones. Como un autor que ha cometido la mayoría de los errores que critiqué en este ensayo, sospecho que en nosotros, los estudiosos de la democratización, todavía influye el ánimo de los momentos que muchos países vivieron más o menos recientemente. Creemos que la democracia, aun en la forma más bien modesta de la poliarquía, es ampliamente preferible al surtido de regímenes autoritarios que ella reemplazó. Compartimos el regocijo cuando cayeron esos regímenes, y algunos de nosotros participamos en esos acontecimientos históricos. Fueron momentos de gran entusiasmo y esperanza. Las multitudes exigían la democracia y la opinión internacional las apoyaba. La demanda de democracia tenía muchos significados, pero en todos los casos tenía un poderoso denominador común: «¡nunca más!»[37]. Independientemente de cuán confusas, utópicas o limitadas fueran las ideas de algunos sobre la democracia, estaba claro que significaba librarse de una vez y para siempre de los déspotas. La democracia, aun si tenía tantos significados diferentes (o precisamente por eso), era la principal demanda aglutinante que había que alcanzar y conservar. Se sentía que de alguna manera aquella democracia pronto se asemejaría a la tipo de democracia existente en los admirados países del Noroeste –admirados por sus regímenes muy duraderos y por su riqueza, y porque ambas cosas parecían ir juntas. Al igual que en tales países, la democracia se estabilizaría o consolidaría después de la transición: el Noroeste se veía como el punto de llegada de una trayectoria que se habría recorrido en gran parte al desembarazarse de los regímenes autoritarios. Esa ilusión fue sumamente útil durante los tiempos duros e inciertos de la transición. Su remanente todavía es lo suficientemente fuerte para hacer que la democracia y la consolidación sean términos poderosos, y por lo tanto pragmáticamente válidos, del discurso político[38]. Sin embargo su fortaleza analítica es otra cosa.

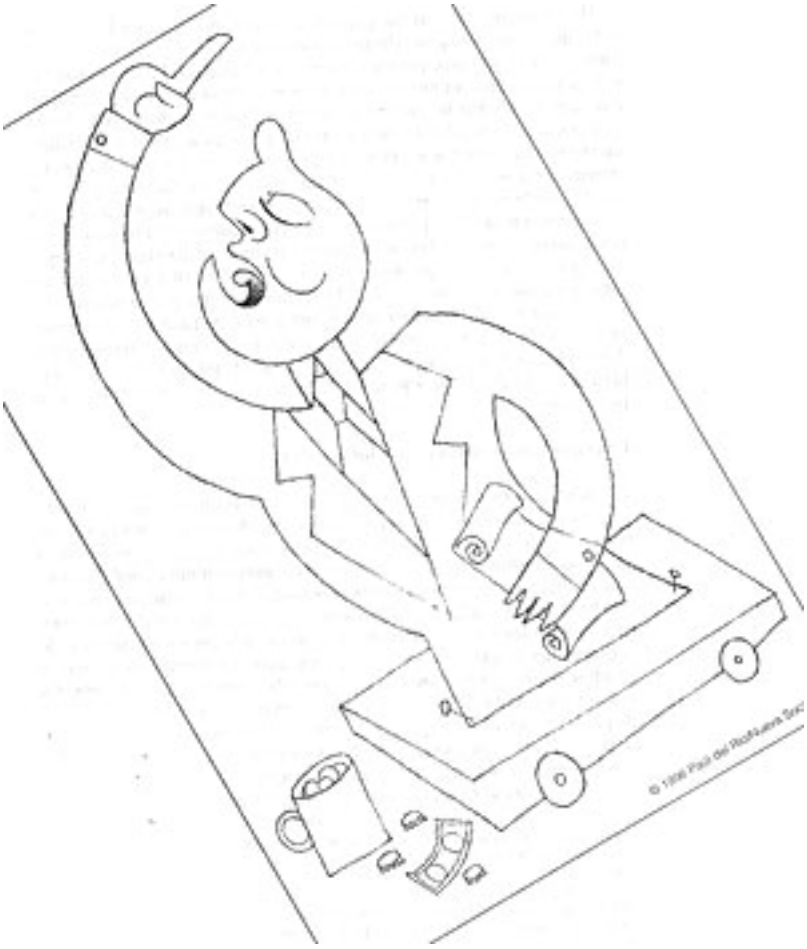
---

[37] Este es el título de los informes de la comisión que investigó las violaciones de los derechos humanos en Argentina y Brasil. Para una mayor discusión de lo que denomino un espíritu autoritario dominante en las transiciones, ver mi «Transitions, Continuities, and Paradoxes» en Mainwaring et al.: *Issues in Democratic Consolidation*, pp. 17-56; y Nancy Bermeo: «Democracy and the Lessons of Dictatorship» en *Comparative Politics* Nº 24, 4/1992, pp. 173-91.

[38] Ilustrando sintomáticamente los remanentes de la terminología y las esperanzas de la transición, así como las influencias mutuas de los discursos políticos y académicos, en varias ocasiones los gobiernos de los países que conozco más de cerca (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay) proclamaron triunfalmente que sus democracias se habían «consolidado».

Por otro lado, como los valores que inspiraron las demandas de democracia siguen siendo tan importantes como antes, el presente texto se dirige a proponer sendas más disciplinadas para el estudio de un tópico –y una preocupación– que comparto con la mayoría de los autores que discutí aquí: la calidad, en algunos casos más bien pobre y triste, de la vida social, que está entretejida con las actuaciones de varios tipos de poliarquía. Cómo mejorar esa calidad depende en parte de cuán realistamente comprendamos la situación pasada y presente de cada caso.

Traducción: Nora López



La ilustración acompañó al presente artículo en la edición impresa de la revista