

Enfoques de la transición a la democracia en América Latina. Revisión polémica y analítica de alguna bibliografía

JEAN FRANÇOIS PRUD'HOMME y MARTÍN PUCHET ANYUL

La década de los ochenta colocó nuevos temas en la agenda de las ciencias sociales latinoamericanas. El cambio de la realidad política en varios países de América del Sur puso de manifiesto fenómenos que habían sido relegados en los últimos años: nuevos actores políticos y sociales, importancia de la vida cotidiana como espacio de convivencia, revaloración de las pequeñas utopías en la vida política. Quedaron atrás los opresivos temas de los setenta, marcados por la existencia de un autoritarismo casi omnipotente: diagnósticos de la imposibilidad democrática basados en una ineluctable determinación económica y reducción de la política al ámbito casi secreto y muy restringido de las instituciones castrenses y de sus apoyos civiles.

Paralelamente, la crisis de las grandes utopías que precedieron al retroceso autoritario coincidió en nuestras disciplinas con un resquebrajamiento de certidumbres y paradigmas.

Paradigmas rotos cuando se trató de explicar e imaginar una nueva realidad en la cual los retos tenían por nombre política y democracia, grandes olvidados de la década anterior. Además, el desarrollo de ambas no parecía propiciado por una situación económica de austeridad y restricción en el gasto público de gobiernos endeudados.

Dentro de este contexto político y científico hay que situar los esfuerzos analíticos que se llevaron a cabo para volver a pensar la relación entre la política y otras esferas de la acción humana pero, sobre todo, para reflexionar sobre condiciones institucionales y procedimientos de una convivencia democrática. Varios estudios, de publicación relativamente reciente, trataron desde distintos ángulos algunos aspectos de la transición hacia la democracia.

En América del Sur, la CLACSO publicó algunos libros, producto de seminarios regionales sobre aspectos como la concertación política y social, lo social y lo político en la crisis y la constitución de un nuevo orden democrático. En Estados Unidos, el Woodrow Wilson International Center for Scholars, bajo la dirección de conocidos latinoamericanistas, también organizó un seminario comparativo sobre las "salidas del autoritarismo", cuyos resultados fueron publicados últimamente. Todas esas iniciativas tienen

en común el hecho de tomar en consideración varios casos nacionales, usando el método comparativo, para sacar conclusiones que puedan posteriormente ser usadas como hipótesis de trabajo para el análisis de otras realidades.

Tomando en cuenta los indicios de cambio que se expresaron en los últimos años en el sistema político mexicano, y el lugar central del reclamo democrático en las manifestaciones políticas de la ciudadanía, parece importante conocer y examinar otras situaciones nacionales, para entender algunos aspectos del momento que estamos viviendo.¹ Y esto, obviamente, respetando la especificidad y las circunstancias históricas propias de cada sociedad. Por lo tanto, creímos de interés presentar al lector mexicano algunos de los temas propuestos resultantes de los debates mencionados, y sobre todo los enfoques analíticos con los que se abordó el vasto problema de la transición.

1. COMPARACIÓN POLÍTICA: UTILIDAD Y POSIBILIDADES

La comparación de situaciones o procesos políticos latinoamericanos tiene dos antecedentes relevantes. Uno está compuesto por estudios de política comparada originados tanto en Estados Unidos como en Europa Occidental. Otro se integra con análisis de los procesos de desarrollo que pertenecen a las diferentes perspectivas latinoamericanas (estructuralismo, dependientismo, teorías de la modernización).

Entre los primeros, si bien los énfasis temáticos abarcan desde el sistema político hasta la cultura, se concibe las realidades nacionales según enfoques genéricos del subcontinente y con un distanciamiento analítico tal que pone de relieve similitudes y continuidades del devenir histórico regional. Los segundos contrastan, sobre todo, regularidades observadas —que se originan en hechos de carácter estructural— más que circunstancias o momentos políticos. Así, en el primer lote serán ejemplares las comparaciones entre instituciones estatales y sus políticas públicas, las diferencias establecidas entre sistemas, regímenes políticos y legislaciones electorales, y las compulsas de valores y pautas culturales implícitos en el accionar político. Mientras tanto, en el segundo agrupamiento deberán considerarse paradigmáticos, principalmente, los contrastes establecidos entre patrones de funcionamiento del sistema en el plano global de un país, el cotejo de las fases del desarrollo nacional o la valoración comparativa de las etapas del cambio social ocurridas en distintos países.

En consecuencia, conviene señalar que ambas corrientes de los estudios

¹ Véase, en relación con la reflexión mexicana sobre la cuestión democrática: Krauze, Enrique (1986), *Por una democracia sin adjetivos*, Mortiz/Planeta, México; González Casanova, Pablo y Jorge Cadena (comps.) (1988), *Primer informe sobre la democracia: México, 1988, Siglo XXI/UNAM*, México; y Cordera, Trejo y Vega (comps.) (1988), *El reclamo democrático, Siglo XXI*, México.

comparativos revelan rasgos institucionales y estructurales más que procesuales, situacionales o coyunturales, como aquellos importantes en el ejercicio de plantear y explicar similitudes y diferencias entre las realidades latinoamericanas. En el primer caso se toman características de la organización política de un país —de su institucionalidad— como ámbito de contrastación. En el segundo se asumen formas o rasgos permanentes nacidos de la repetición de los hechos sociales como lo comparable. Además, en los estudios de política comparada muchas veces se pierde los vínculos que relacionan arreglos institucionales con otras formas políticas, económicas o sociales. Por su parte, entre los estudios latinoamericanos sobre el desarrollo que fueron realizados durante las dos décadas pasadas, las configuraciones políticas no tenían por qué aparecer como subsidiarias de otras estructuras, pero solían ser difíciles de habitar por fuerzas, actores o sujetos.

Ambas tradiciones han sido enfrentadas, recientemente, por quienes practican exploraciones microhistóricas o microsociológicas de las circunstancias singulares —a veces, casi íntimas— que tornan interpretables las acciones sociales. No admiten que sea comparable aquello que sólo es asimilable por arbitrio del lenguaje pero que, en sí mismo, es heteróclito, disímil, diverso. Es más, la estipulación de las instituciones políticas, los ordenamientos legales, las formas de dominación o las organizaciones estatales como ámbitos de comparabilidad atentaría contra una descripción de lo real siempre casuística y circunscrita a hechos y acciones muy concretos. Entonces, la reconstrucción histórica de las circunstancias será amalgama y yuxtaposición de cuanto se intuye en las conciencias y actitudes individuales de la situación, el momento o la época. También será descripción de intrincados y complejos comportamientos colectivos. A su vez, mostrará, racionalmente, cómo se expresan estímulos, motivaciones y compromisos de las acciones humanas, cuyas señales constan en variados documentos, y en fin, conformará la percibida imagen de las localidades. Por tanto, un paralelo entre tramos históricos nacionales resulta tan inadecuado, o remoto, como comparar hombres, familias y hábitos de San José de Gracia (Michoacán, México) con aquellos que esperan en Molles (Durazno, Uruguay) que se escriba su historia. Porque de esa compulsión como de la que se hiciera entre personajes, conflictos o costumbres relatados por Rulfo o por Espínola sólo nacería una confusión entre acontecimientos reales y hechos imaginados o sobrepuestos.

Esta tendencia, muy importante en sí misma e ilustrativa de una postura analítica que hoy también se refleja en los estudios nacionales, no debe usarse para negar, en nombre de la excepcionalidad y de los particularismos, las posibilidades de plantear problemáticas comunes. Y ello tanto entre localidades o regiones de un mismo país, como entre países.

La presencia importante de los estudios de política comparada y el predominio de las teorías latinoamericanas del desarrollo abarca la década y media que separa la entrada de Fidel Castro en La Habana del golpe militar contra el gobierno constitucional de Salvador Allende. Ambos en-

foques estuvieron originalmente inmersos en el conflicto que opuso el reformismo panamericano a las concepciones revolucionarias, en el ámbito más extenso de las ideologías político-sociales. La inserción en ese debate amplio les otorga, a las tradiciones comparativas, dos fuertes connotaciones conceptuales. Primera, América Latina poseía una única historia, un perfil económico internacional unívoco y un destino común más allá de sus múltiples realidades nacionales. Otra, la región requería cambios estructurales, es decir, modificaciones sustanciales de las formas de propiedad que condujeran a una distribución más equitativa de la riqueza.

Hoy, de manera contrastante, priva el análisis de lo local o de lo nacional, como excepciones, y probablemente su paradigma. Ambas certezas, rasgos unificadores y necesidad de cambios estructurales, se han disuelto ante la heterogeneidad social y cultural de la región y la privilegiada atención dada al mantenimiento de los gobiernos constitucionales. Ambos hechos son resultado de los cambios ocurridos en las últimas dos décadas.

Las dictaduras sudamericanas de los setenta no sólo intensificaron el carácter internacional de la política —doctrina de la seguridad nacional mediante— sino que lo llevaron a los límites de la coordinación operativa en materias tan distintas como la política económica y la represión a las oposiciones. A su vez, la construcción de alternativas democráticas en los países fue imponiéndose en el movetizo mundo de la política. Se ha erigido allí donde el poder de algunos se hace, palmo a palmo, desde la igualdad ciudadana de muchos y donde unos son representantes de otros. Pero también se ha levantado en el lugar donde compiten rutinas, habilidades y culturas múltiples con fuerza e improprios anclados en la razón de Estado, en los más abultados e inútiles capitales o en las corporaciones de intereses menos industriales. Es decir, las democratizaciones han revelado la política y se han ido tejiendo entre trama y cañamazo de lo político.

Los autores aquí comentados se refieren a la política con trascendencia nacional y democrática. Ese objeto los diferencia de aquellos que hicieron análisis comparativos globales en el pasado y de investigadores actuales que parten de lo local o lo estrictamente nacional. Conviene no sólo destacar este particular carácter politológico de los trabajos, sino también destacar cuál es el estilo comparativo imperante.

Es cierto que, entre los textos reseñados, son incluidos ejercicios que desde casos particulares generalizan a nivel regional; entre ellos los textos de Cardoso, Schmitter, O'Donnell y Delich, recogidos en Pizzorno *et al.*, los artículos de O'Donnell-Schmitter, Pzeworski y Stepan, el balance introductorio de Mario Dos Santos que antecede su antología de textos sobre concertación y democratización compilados por O'Donnell y Schmitter, y el ensayo conclusivo del mismo Dos Santos y Calderón respecto a lo político y a lo social en la crisis.² Pero sobre todo, trabajos nacionales de los

² Véase los textos de los cuatro primeros en Pizzorno *et al.* (1984), los artículos de los tres siguientes en O'Donnell y Schmitter (1986), el balance mencionado en Dos Santos (comp.) y las conclusiones en Calderón y Dos Santos (comps.) (1987b).

cinco volúmenes aquí comentados, más una extensa lista de textos surgidos en el debate sobre las transacciones a la democracia, poseen un claro carácter comparativo: *se interrogan de una manera común sobre los mismos problemas.*

Los conceptos de actores y sujetos, de discursos y apelaciones, de acciones y prácticas, y de acuerdos y pactos, subyacen las múltiples interpretaciones que se realizan de las relaciones sociales y los procesos políticos. Surge así una fuerte posibilidad de comparar situaciones disímiles de una manera ajena a cánones y formas rígidas.

¿Cuál es el mérito de esta posibilidad? No obliga más que a una contrastación o confrontación que parte de algunos problemas comunes y no de regularidades, instituciones o destinos predeterminados como material comparable. Y además, estos problemas son abordados mediante recursos analíticos que no dependen de teorías fuertes, sino que son útiles para tratar variadas situaciones.

¿Qué importancia poseen estos estudios en México? Obvio es decir que los problemas mencionados también son presentados aquí, como en otras regiones del orbe. En cambio, si se piensa a México como peculiar frontera entre Norte y Sudamérica, conviene contrastarlo y estudiarlo no sólo con respecto a sus vecinos nortños, sino también valorarlo y cotejarlo con formulaciones provenientes del Sur. De ahí esta doble revisión de bibliografía que llega de puntos geográficos opuestos.

2. PERSPECTIVAS COMPARATIVAS DE LAS TRANSICIONES A LA DEMOCRACIA

Como se ha mencionado, a finales de los setenta, bajo los auspicios de Latin American Program del Woodrow Wilson International Center for Scholars, se organizó en Washington un seminario sobre las "salidas del autoritarismo". La idea inicial del proyecto era, por medio de la comparación de casos nacionales de Europa del Sur y de América Latina, poder establecer ciertos patrones de transición hacia la democracia, a partir de la especificidad de cada situación. Particularmente, se trataba de ver cómo conjuntos de factores similares tendían a producir los mismos efectos políticos. Y, tomando como punto de partida la deseabilidad de la democracia como forma de convivencia política, se buscaba proporcionar elementos de orientación para evitar involuciones autoritarias.

En 1986 se publicó el libro que recogía los principales resultados del proyecto y cuyo formato nos recuerda el libro de Linz y Stepan sobre la quiebra de las democracias.³ Es decir, a una presentación de análisis de casos nacionales elaborados a partir de criterios similares, se les suma una parte sintética que retoma las conclusiones individuales para presentar

³ Véase la parte introductoria y teórica de este libro, publicada en español recientemente en Linz, Juan, *La quiebra de las democracias*, Alianza Universidad, Madrid, 1987.

un esquema interpretativo global. Aquí se comenta los textos incluidos en las partes referentes a América Latina.

Una primera parte introduce los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, México, Perú, Uruguay y Venezuela. Sin embargo, la multiplicidad de las situaciones nacionales estudiadas y sus asincronías producen a veces insatisfacciones respecto a la posibilidad de llevar a cabo el ejercicio comparativo. Ciertos artículos tratan de transiciones apenas iniciadas (Chile), algunos de intentos fallidos de democratización (Bolivia 1977-1980) y otros de procesos de consolidación democrática que se dieron en un contexto histórico e internacional distinto (Venezuela). Por otra parte, la acertada contribución de Cavarozzi sobre Argentina incluye apenas un *post-scriptum* sobre la situación posterior a la guerra de las Malvinas. Kevin Middlebrook presenta una sucinta evaluación de los efectos de la reforma política en México, que cubre el período que va desde sus inicios hasta la primera mitad del sexenio de Miguel de la Madrid. Es obvio que esos avatares de la historia y de los tiempos de publicación no pueden ser imputados a la responsabilidad de los compiladores, pero es un hecho que limitan una reflexión acabada del fenómeno estudiado.

La parte referente a las "Perspectivas comparativas" contempla aspectos y problemas específicos de los procesos de democratización de regímenes políticos autoritarios. Laurence Whitehead trata de evaluar el impacto del contexto internacional sobre la apertura de sistemas políticos no-democráticos. Adam Przeworski propone un modelo para medir las posibilidades de éxito de la democratización. Alfred Stepan ofrece una tipología histórica de procesos de apertura basada en las características de la iniciativa democratizadora. Alain Rouquié trata la democratización a partir del estudio de las instituciones castrenses. Fernando H. Cardoso examina el papel y las actitudes de los empresarios, aunque su estudio se limita al caso brasileño. Y John Sheahan presenta una reflexión sobre la relación entre políticas económicas y posibilidades de consolidación de la democracia en América Latina.

La parte conclusiva escrita por Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, recoge los resultados de los textos anteriores y presenta un esquema interpretativo en torno a las "salidas del autoritarismo". Su título, traducido literalmente como "Conclusiones tentativas acerca de democracias inciertas", proporciona indicaciones claras en cuanto al carácter exploratorio del marco explicativo. De hecho, hay en ese esquema una mezcla de intenciones teóricas, analíticas y normativas. Por lo tanto, vale la pena exponer brevemente esas conclusiones.

La transición es definida como el intervalo entre un régimen político y otro. Sus límites son el momento del inicio de la disolución de un régimen autoritario y el momento de instauración de alguna forma de democracia, de un nuevo retroceso autoritario o de un cambio revolucionario. En cuanto a la predictibilidad del comportamiento de los actores y a la confiabilidad en el funcionamiento de los procedimientos institucionales, este intervalo se

caracteriza por su alto grado de indeterminación. Lo que está en juego son justamente las instituciones del sistema político y las normas que rigen el comportamiento de los actores.

O'Donnell y Schmitter identifican tres procesos dentro del intervalo de la transición. Un primer proceso corresponde a lo que denominan la *liberalización* del régimen autoritario: el gobierno ofrece garantías a los individuos y grupos políticos para que actúen sin temer acciones arbitrarias o ilegales. Un segundo proceso, la *democratización política*, corresponde, *grosso modo*, a la aplicación de los principios y procedimientos de la convivencia ciudadana al funcionamiento de las instituciones políticas. Firmemente, la *democratización social* representaría la extensión de los métodos democráticos al conjunto de las instituciones sociales. Los tres procesos no son necesariamente secuenciales y su articulación o su concomitancia dependerá de las condiciones propias de cada transición.

Una vez establecidas estas distinciones analíticas, los autores pasan a examinar los que se calificarán como momentos clave de la transición. Es decir, aquellos instantes de tensión en los cuales el control sobre algunos factores de indeterminación afecta, de manera importante, el curso de las transiciones.

Un primer momento clave de transición es la apertura del régimen autoritario. Las causas de la apertura varían. Van desde la derrota militar como fracaso externo (Argentina, 1982) hasta la búsqueda de un incremento de la legitimidad en situación de éxito relativo del régimen (Brasil, 1974). El alcance relativo de los objetivos del proyecto autoritario aparentemente no siempre incide en la decisión de abrir los cauces de la participación política. En cambio, en la mayoría de los casos, la apertura constituye una respuesta a una mayor organización y movilización de la sociedad civil.

En ese momento clave, hay dos elementos que parecen ser comunes a todas las situaciones de transición. Primero, la apertura está vinculada a un problema de legitimidad, que no se mide en términos absolutos —siempre es posible gobernar haciendo uso de la fuerza bruta— sino en términos relativos: el problema de la legitimidad se manifiesta como tal cuando aparece una alternativa organizada al régimen autoritario. Segundo, dicha apertura es un proceso divisorio: fracciona al grupo gobernante entre “duros” y “blandos” y tiende a imponer nuevas definiciones de las alianzas con los grupos de la sociedad civil.

Otro episodio clave de la transición ocurre cuando se plantea la negociación de pactos entre diferentes fuerzas políticas: es el tiempo de la concertación. Dicha concertación no constituye una condición *sine qua non* de un exitoso tránsito hacia la democracia. Sin embargo, O'Donnell y Schmitter sostienen que es un elemento importante en las transiciones graduales. Dichos acuerdos de concertación pueden tener por objetivo la transformación de las reglas fundamentales de la vida política, y por lo tanto, tener rango constitucional, o buscar la modificación de ciertas

reglas operativas del sistema político, como por ejemplo, pactar nuevas reglas para el desarrollo de las contiendas electorales.

Esos acuerdos —militares, políticos o económicos— involucran a un número de actores que buscan definir (o redefinir) las reglas del ejercicio del poder consiguiendo garantías para la preservación de sus intereses vitales. Son, por naturaleza, excluyentes. La necesidad de recurrir a ellos pone de manifiesto la interdependencia de los actores —en muchos casos con intereses encontrados— en una situación de institucionalidad debilitada; los pactos tienen por efecto la reducción de la incertidumbre que prevalece en los momentos de transición.

La movilización de la sociedad civil constituye otro aspecto que influye directamente en el curso de la transición. En muchos casos, precede a la apertura del régimen autoritario. Sin embargo, la propia dinámica del proceso aperturista tiende a retroalimentarla y, a su vez, es influida por ella. Los autores insisten en que el tipo y el nivel de la movilización social y la capacidad de control de los partidos políticos inciden fuertemente sobre el sentido de la transición: las posibilidades de una involución autoritaria siempre están presentes. Las clases medias, sujeto oscuro de muchas explicaciones del cambio en nuestro continente, se movilizan como actor fundamental.

Finalmente, el último elemento clave del tránsito hacia la democracia reside en las negociaciones en torno a la cuestión electoral. Plazos, procedimientos, inclusión/exclusión de fuerzas políticas y representación, definirán los ejes de la nueva institucionalidad; por lo tanto, constituyen un objeto de negociación entre las diversas fuerzas políticas.

En breve, las conclusiones a las cuales llegan los autores pueden expresarse de la manera siguiente. Las situaciones de transición son momentos en los cuales priva un alto grado de incertidumbre en el comportamiento de los actores políticos. Esa incertidumbre se explica, en gran parte, por la existencia de una crisis de legitimidad y por el bajo nivel de institucionalidad que permea la sociedad política. La invención institucional es precisamente lo que está en juego. La democracia como sistema de gobierno es deseable y hay que evitar romper el equilibrio precario que prevalece entre los distintos grupos políticos: la sombra de un retroceso autoritario siempre planea sobre las situaciones de transición. Así, la negociación constituye el camino indicado hacia la democratización de la sociedad.

Los volúmenes de CLACSO contienen textos que reflejan el debate que se desarrolló en torno a la concertación y los pactos para enfrentar la crisis y organizar las transiciones a la democracia en América del Sur.

Los procesos de democratización integraron el agotamiento de la escasa legitimidad de las dictaduras, con muchas y casi siempre breves experiencias democráticas. Crisis y democratización —vivencias, experiencias, ocurrencias plenas— circunscriben el debate y fueron referentes para formular juicios acerca de la transición a la democracia. Este debate estuvo caracterizado, primordialmente, por tres rasgos: i) fue una discusión intelectual

y política, donde los propios actores políticos intervinieron de manera preponderante, *ii*) estuvo enmarcado por las más variadas y multifacéticas demandas, y *iii*) recreó y negó los temas y posiciones de las polémicas europeas y norteamericanas acerca de las transiciones y la concertación.

Las características del debate influyeron para que las cuestiones del cambio político, de la transición a la democracia y de las transformaciones estructurales se plantearan unidas. En particular se valoró reiteradamente qué estructuras sociales evidenció la crisis como momento culminante de veinticinco años de modificaciones cruciales de economías, sociedades y Estados latinoamericanos, y qué efectos tendría esta misma crisis sobre las trayectorias políticas nacionales. Es así que, más allá de sus instancias determinantes, se ha ido imponiendo dos consideraciones genéricas y compartidas por los autores acerca de esta crisis: *i*) es inexplicable si no se aquilatan magnitud y profundidad de los cambios sociales precedentes, y *ii*) se trata de una transformación económica, política y social cuya repercusión histórica y cuya extensión geográfica sólo son comparables con la de los años treinta.

Este hecho abarcador y de tan profundos significados para la mayoría de los autores se impone como condicionante de posibles cambios políticos, de sus participantes, de sus configuraciones institucionales y de su secuencia temporal. Entonces se verifica que los diagnósticos y las interpretaciones de la crisis que se hacen en los debates nacionales, y que son recogidos por nuestros autores, fijan límites y establecen condiciones para argumentos, descripciones y explicaciones acerca de acciones, prácticas y desarrollos políticos.

Gran parte de los autores comentados registra, por lo menos, una ordenada caracterización de los rasgos, síntomas o señales principales de la crisis —es decir, un diagnóstico— pero en todos los casos existe una interpretación subyacente que genera dicho diagnóstico. Ambas aproximaciones acotan el carácter, la profundidad y la extensión del cambio político necesario, es decir, las características de una exitosa transición a la democracia. Ocurre así que ciertas crisis nacionales resultan más proclives al éxito de la democracia que otras. A su vez, la determinación de los tipos y la inclusividad de los acuerdos posibles en la transición están en correspondencia con la crisis que se diagnostique y con su comprensión implícita.

En la medida en que las transiciones y los acuerdos, de diversa índole, dependen de las peculiaridades de la crisis, son relevantes sus conceptualizaciones. En general, las interpretaciones están sustentadas por afirmaciones respecto a la temporalidad y a la jerarquía causal de los ámbitos de ocurrencia de la crisis. Las primeras van desde aquellas que conciben la crisis como un estado permanente, resultado de la implantación crítica de nuestros países en las relaciones internacionales, hasta las que la definen como un momento crítico determinado y actual. Las segundas comprenden la generación de la crisis en el ámbito económico, la ruptura del principio de identidad como desencadenante de la crisis y las inadecua-

ciones simultáneas, pero no simétricas, en la economía y en la política como generadoras de la crisis.

La tensión entre configuración crítica o *crisis estructural* —la larga duración como desorganización— y momento crítico o *crisis actual* —la actualidad como ruptura— está presente en las visiones de la crisis acuñadas desde siempre en América del Sur.⁴

En función de la jerarquía causal privilegiada, se tiene tres tendencias. Una corriente laxa, que incluye a De Oliveira (Brasil) y De Riz *et al.* (Argentina) pero también a los uruguayos Couriel y Rodríguez (1984) y al boliviano Grebe (1985); ésta ubica el origen de la crisis en el ámbito económico.⁵ De allí la crisis trasciende a otros ámbitos, hasta comprender y desorganizar a la totalidad. Otra corriente que incorpora a Flisfisch (Chile) y a Martorelli *et al.* (Uruguay) pero también a los peruanos de *Socialismo y participación* (1981) y a Lechner (1985), respecto a Latinoamérica en su conjunto, originan la crisis en la disolución del principio organizador del orden general.⁶ Es decir que, si el conjunto de normas, valores y pautas que hacen que funcione la totalidad decae y se disloca, entonces se desemboca en una desorganización de todos los ámbitos de la sociedad. Finalmente, Campero (Chile) así como Hardy-Razeto (1984) también chilenos y Calderón (1985) en el caso boliviano, sitúan los orígenes de la crisis en las distorsiones e inadecuaciones que, con diferente entidad, se producen en los ámbitos económico y político.⁷

Pero las discrepancias en cuanto a la temporalidad de la crisis o a su principio causal no impiden que todos los autores mencionados reconozcan sus dimensiones globales. Es más, la imagen de una *crisis integral* se ha convertido en dominante. O sea, se ha impuesto la visión de una crisis

⁴ Véase para las visiones de los ochenta, *Socialismo y participación*, núm. 16, 1981, p. VI ("Crisis estructural") y el artículo de De Oliveira en Dos Santos (comp.) (1987), pp. 145-160.

⁵ Véase los artículos de los dos primeros en Dos Santos (comp.) (1987), pp. 145-160 y 189-224 respectivamente, y respecto a los dos últimos, consúltese: Couriel, Alberto y Octavio Rodríguez, "Concertación y relaciones de dependencia. Algunas notas sobre el caso uruguayo", en *Seminario concertación y democracia*, Montevideo, agosto, 1984, y Grebe, Horst, *Crisis económica y opciones democráticas*, FLACSO-Bolivia, La Paz, abril 1985, 51 pp.

⁶ Véase los artículos de los dos primeros en Dos Santos (comp.) (1987), pp. 275-292 y 292-347 respectivamente, los editoriales de *Socialismo y participación*, núm. 15 (sept., 1981) y núm. 16 (diciembre 1981), titulados respectivamente: "Reactivación económica y concertación democrática" y "Crisis económica y concertación política" y el texto, muy preliminar pero sumamente sugerente de Lechner, Norbert, "Pacto social nos procesos de democratización: a experiencia de Latinoamérica", mimeo, CEBRAP-FLACSO, São Paulo, 1985, 40 pp.

⁷ Véase el artículo de Campero en Dos Santos (comp.) (1987), pp. 97-122; Hardy, Clarisa y Luis Razeto, "Los nuevos actores y prácticas populares desafíos de la concertación", en *Materiales de discusión*, núm. 47, CEP, Santiago de Chile, noviembre, 1984, 79 pp., y Calderón, Fernando "Cuestionados por la sociedad: los partidos en Bolivia", en *Seminario sistemas y partidos políticos en América Latina*, México, marzo, 1985, 32 pp.

que alcanza y horada las significaciones colectivas, que impide articular los diferentes aspectos de la vida social de manera consensual y que vuelve contradictorio el sentido de acciones que antes se reconocía, nacionalmente, unívoco.

Hay que hacer notar dos carencias explicativas de estas contribuciones. Primera: si bien fue factible establecer los principios causales en términos del aspecto, nivel, ámbito o parte que precede, analíticamente, la desorganización global, no es fácil determinar cómo, según cada autor, se pasa de una desarticulación, ruptura o incompatibilidad, a la crisis global. El vehículo que lleva de los ámbitos particulares a la totalidad casi nunca está explicitado.

Segunda: estas interpretaciones no señalan el papel que juegan múltiples demandas en la difusión y transmisión de la crisis de unos a otros ámbitos.

En consecuencia, la transición a la democracia deberá incluir distintas alteraciones de la sociedad civil, el sistema político y el Estado, según como se conciban carencias, ausencias, disfuncionalidades o desarticulaciones presentes en la crisis que se interpreta. Si se parte de la pérdida de los significados colectivos que la crisis integral supone, los textos autorizan una vinculación entre crisis y transformación o cambio político requerido. A su vez, se identifican los pactos que son obligatorios. Estos son entendimientos o acuerdos entre actores sociales y políticos nacionales —o con discurso, organización y acción a nivel nacional— y que son autónomos entre sí.

En Bolivia y Perú está en juego la constitución de la nación. No sólo se han perdido los significados que se necesitan para articular Estado y sociedad, sino también aquellos que se requieren para asegurar la pertenencia nacional, que son —si estuvieron alguna vez vigentes— cuestionados. Por tanto, sólo una refundación de las naciones, un nuevo *pacto constitutivo* entre etnias, regiones y clases aseguraría una futura democracia estable y legítima.

En cambio, Argentina y Chile, según los autores, muestran unas naciones relativamente preconstituidas, pero no presentan significados colectivos claros y unívocos para las relaciones entre Estado y sociedad. En particular, sus Estados y sistemas políticos exhiben la crisis de las normas políticas —carencias de legitimidad estatal y ausencia de credibilidad en los sistemas políticos vigentes y precedentes—. Por lo tanto, se hacen necesarios nuevos *pactos fundacionales* de sus Estados que abarquen tanto la reorganización estatal como una reestructuración concomitante del sistema político. Nuevas constituciones políticas son imprescindibles para fundar Estados y perpetuar las democracias.

De manera mucho menos comprensiva, en Brasil y Uruguay se ha interrumpido el despliegue nacional y la capacidad de inclusión de sus Estados. Muchas instituciones estatales y algunas parcelas de sus sistemas políticos están seriamente enjuiciadas. Pero ni sus naciones están cuestionadas ni sus Estados están basados en normas disputadas. Por ello, ni se

trata de refundar naciones, ni de reorganizar Estados, sino sólo de reformar estos últimos y sus sistemas políticos. Para ello se requiere *concertaciones* y *acuerdos políticos* respecto a nuevas institucionalidades estatales y políticas; pero no son necesarios pactos constitutivos ni fundacionales. Y estas concertaciones serán garantes de un desarrollo armonioso de la democracia.

En el debate también se atribuyen diferentes intenciones a las propuestas de concertación. Así, para De Oliveira (Brasil) y Gallón (Colombia), la concertación social sería una táctica de manipulación capitalista de los actores, por parte de los Estados.⁸ Por el contrario, para los argentinos y chilenos vinculados a los movimientos sindicales, y para los peruanos de *Socialismo y participación*, los llamados a concertar son una convocatoria a solucionar los difíciles problemas engendrados por crisis que tienen dimensiones múltiples.⁹

Entre ambas posturas extremas, una que involucra un juicio negativo respecto al acto de concertar —manipulación intencionada y favorable a los capitalistas— y otra que juzga la mera propuesta de concertar como la apertura de un camino de soluciones a la crisis, uno encuentra posiciones que valoran la concertación de manera más objetiva. Para Campero (Chile) y para Couriel y Rodríguez (Uruguay), pero también en gran medida para De Riz y otros (Argentina), la concertación surge como una necesidad impuesta por la crisis y los procesos de democratización.¹⁰ Por último, desde perspectivas francamente analíticas y evaluadoras de las circunstancias críticas de América Latina, Flisfisch, Grossi-Dos Santos y Martorelli y otros, y de manera muy marcada Lechner, consideran la concertación como posibilidad abierta para configurar un nuevo orden democrático.¹¹

La vinculación de tres conceptos cruciales, aunque algo ambiguos, nace de la lectura de estos textos y permite caracterizar la transición a la democracia. Ellos son: i) *crisis*, como decaimiento de los significados colectivos de diferente cobertura respecto a la articulación entre Estado y sociedad); ii) cambios políticos, como modificaciones de Estado y sociedad según la *crisis integral* de cada país: refundación de la nación, reorganización estatal y del sistema político, reforma del Estado y el sistema político; iii) *pactos*, como acuerdos entre actores para enfrentar crisis

⁸ Véase los artículos de estos autores en Dos Santos (comp.) (1987), pp. 145-160 y 249-274 respectivamente.

⁹ Véase Bruno, Héctor, "Crisis política, proyecto nacional y concertación democrática", mimeo, ILET, Buenos Aires, s.f., 28 pp. Díaz Corvalán, Eugenio, "La concertación social desde el punto de vista sindical: un sindicalismo de izquierda", en *Materiales de discusión*, núm. 44, CED, Santiago de Chile, noviembre, 1984, y "Crisis económica y concertación política", *Socialismo y participación*, Editorial, núm. 16, diciembre, 1981.

¹⁰ Véase los artículos de Campero y De Riz *et al.*, en Dos Santos (comp.) (1987), pp. 97-122 y 189-224 respectivamente y el texto citado de Couriel y Rodríguez (1984).

¹¹ Véase los tres primeros artículos en Dos Santos (comp.) (1987), pp. 275-292, 347-370 y 293-346 respectivamente y el texto citado de Lechner (1985).

integrales de cada país: constitutivos, fundacionales estatales o concertaciones.

En conclusión, según de qué crisis se trate —diagnóstico e interpretación mediante— se determinará el cambio político que supondrá la transición a la democracia y el tipo de acuerdo necesario para lograrlo. Si bien esta simple aseveración resulta demasiado lábil, es un resultado comparativo válido para fines analíticos concretos.

3. BREVE EVALUACIÓN FINAL

Esta breve revisión de estudios sobre la transición a la democracia en América Latina deja entrever coincidencias en torno a los problemas principales. Sus identificaciones comunes no se proyectan en explicaciones compartidas.

Ambas familias de textos proponen una interpretación basada en la secuencia: medio ambiente, actores y acuerdos. Así, de la percepción que unos actores en proceso de constitución —o en estado de fluidez— se formen del medio ambiente, dependerán las características de los acuerdos necesarios para transitar hacia la democracia.

Para los participantes en la discusión del Woodrow Wilson International Center, el medio ambiente se caracteriza por un alto grado de incertidumbre respecto a los actores involucrados y a las normas que rigen los procesos políticos. A su vez, se supone que los actores buscan asegurar su sobrevivencia después de los cambios, y que sus motivaciones se restringen, por lo general, al interés de estar presentes en una nueva confirmación política que perciben como plural y gobernable. El cambio político se caracteriza mediante momentos específicos: liberalización, democratización política y democratización social. Dichos momentos compartirán niveles de incertidumbre.

Estos últimos escenarios de la transición conducen a que los actores desechen aquellas actitudes que no supongan la negociación entre sí. Surge en esta forma la necesidad de posturas negociadoras que sean expresadas preferentemente en pactos formales; pero a la vez, se comprueba que estos últimos no son necesarios para asegurar ninguna transición. No obstante, la consecución de dichos pactos vigoriza las posibilidades de la transición, aunque tienden a limitar el número de los participantes en la vida política. Es más, en opinión de estos autores, los pactos reforzarían la implantación, en un primer momento, de una democracia concebida y deseada como poliarquía con alto grado de gobernabilidad.

En el debate de América del Sur, el medio ambiente se percibe mediante la noción de crisis integral. Ésta produce el mismo resultado de indefinición respecto a los actores y a las normas de la actuación política. Aunque se hace menos hincapié en las estrategias de sobrevivencia que durante y después de la transición deben instrumentar los actores. Sus motivaciones

también incluyen fines y objetivos que corresponden a proyectos de sociedad. La actitud negociadora y la extensión de lo negociable dependerán de los diagnósticos que estos actores realicen respecto a la crisis percibida y experimentada. Por ello, los tipos de acuerdos propuestos poseen distintos grados de inclusión, según la interpretación que los actores hagan del medio ambiente. Si bien la democracia estable es inconcebible sin pactos, posee significados distintos según las sociedades. Así será una instancia privilegiada de los símiles procesos de refundación de la nación, de reorganización estatal o de reforma del Estado que suponen una participación, más o menos amplia, de actores sociales de diversos grados de constitución. En esta perspectiva, la democracia está desgarrada entre su papel de forma de gobierno y su carácter de modelo de sociedad utópica.

El esfuerzo de pensar desde la ciencia política los procesos de transición hacia la democracia es meritorio y necesario. A pesar de ello, los trabajos aquí reseñados padecen algunas debilidades que limitan su fecundidad explicativa.

Tanto los estudios que resultaron del seminario del Woodrow Wilson International Center como los que fueron publicados por la CLACSO tienden a ubicarse a la vez en tres ámbitos intelectuales distintos: descripción, análisis y proposición. En sí, este procedimiento es correcto siempre y cuando se mantengan las distinciones entre ellos. Desafortunadamente, en los trabajos citados ocurre con frecuencia que se traslapan dichos ámbitos, provocando un debilitamiento del rigor explicativo.

Así, en los artículos compilados por O'Donnell, Schmitter y Whitehead, la toma de posición a favor de una democracia poliárquica como forma de gobierno deseable, restringe las posibilidades analíticas de captar la complejidad de las demandas democráticas y, por consiguiente, de las relaciones que se entablan entre los grupos involucrados en el proceso de transición. De la misma manera, hay momentos en que el análisis se reduce a la descripción de situaciones particulares y, a la vez, tiende a incluir elementos propositivos orientados por la definición de la forma de gobierno deseable. Resultado: a pesar de las advertencias y de la cautela de los autores, el lector se queda con la impresión de que el libro ofrece fórmulas hechas para asegurar un exitoso tránsito hacia la democracia.

En los estudios reunidos por CLACSO no se presenta una limitación del análisis por la preferencia de un concepto prescriptivo y unívoco de democracia, pero sí prevalece una cierta confusión originada en la ausencia de una delimitación de los rasgos analíticos y utópicos de la democracia. Por ejemplo, los pactos sociales son valorados de diferente manera: para algunos, serán característica esencial de una forma democrática de gobierno, mientras que otros los considerarán una estrategia política para mediatizar (o incluso contener) la voluntad popular. En ambos casos, hay una elaboración equívoca de la relación entre democracia y formas de negociación: se confunden las formas de negociación con el funcionamiento de formas de representación que fundamentan la democracia.

Otra debilidad más acentuada en el caso del libro originado en el Woodrow Wilson International Center, proviene del amplio número de casos y situaciones estudiados. Hay analogías insostenibles cuando se comparan casos insertos en procesos históricos, por lo tanto, internacionales, tan dispares como la Italia de la postguerra y el México de la reforma política. Los tenues puntos considerados con fines comparativos incrementan los enunciados superficiales y generalizadores de los casos nacionales. Sin embargo, los artículos comprensivos incluidos en los libros de CLACSO aprovechan una tradición cultural de reflexión sobre la región como unidad y una mayor concentración cronológica y espacial.

También contribuye a atenuar la solidez de los elementos de comparación, la asunción de una definición muy genérica de autoritarismo, como la propuesta por Linz, que incluye desde el fascismo clásico hasta las dictaduras militares inspiradas en la doctrina de la seguridad nacional, pasando por sistemas políticos semi-competitivos. De ahí, se deriva la amplia gama de salidas posibles que sólo puede ser aprehensible a partir de un concepto muy laxo de transición a la democracia. Una vez más, se evidencian las dificultades que el marco conceptual tiene para generar explicaciones adecuadas para cada historia nacional.

Las debilidades anotadas no aminoran el muy destacable mérito de estos textos: su recuperación del concepto de democracia para el análisis de los procesos políticos. La totalidad de los escritos, la afirma como forma política deseable y explora las condiciones de su realización. Pero en ellos son delimitados dos conceptos polares de democracia que influyen decisivamente en las maneras de pensar y de hacer la política. En una primera acepción, es una forma de gobierno poliárquico cuyas posibilidades están dadas por el realismo político. En un segundo sentido, es definida como una forma de organización social que asegura la realización de los derechos de la comunidad en su conjunto y cuyo horizonte sólo estaría limitado por una ética solidaria.

Por último, el carácter innovador de este tipo de estudios políticos comparativos contribuye a identificar problemas que rebasan los ámbitos nacionales. A su vez, formulan conceptos propiamente políticos para captar las interrelaciones entre actores, proyectos, formas institucionales y estructuras sociales, y aportan elementos de conocimiento útiles para la comprensión y la acción en contextos específicos. No está de más insistir en la importancia que para México y el resto de América Latina tiene la reflexión sobre la democracia y sus vías de concreción.

BIBLIOGRAFÍA

Calderón, Fernando y Mario Dos Santos (comps.), *Los conflictos por la constitución de un nuevo orden*, CLACSO, Buenos Aires, 1987a.

- Calderón, Fernando y Mario Dos Santos (comps.), *Latinoamérica: Lo político y lo social en la crisis*, CLACSO, Buenos Aires, 1987b.
- Dos Santos, Mario (comp.), *Concertación político social y democratización*, CLACSO, Buenos Aires, 1987.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter y Lawrence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 1986.
- Germani, Gino *et al.*, *Los límites de la democracia*, CLACSO, Buenos Aires, 1984, vol. II.