

### III. LA CONSTRUCCIÓN

## INSTITUCIONAL DE LA DEMOCRACIA

**L**a cuestión de la democracia está, en el enfoque que he adoptado, estrechamente vinculada al desarrollo de instituciones cada vez más eficientes —en el sentido que Tsebelis da al término—, en las cuales el arreglo político tiende a promover los intereses de todos o casi todos los actores relevantes. Las democracias resultan entramados políticos relativamente eficientes gracias a que garantizan la estabilidad con niveles muy bajos de utilización de la violencia y permiten el intercambio a partir de reglas claras, pero que dejan espacio a la incertidumbre —o, dicho en términos de Przeworski, con una incertidumbre institucionalizada—, por lo que pueden constituir un entorno apropiado para el desempeño de las economías avanzadas de mercado.

Según North, existe un movimiento orientado hacia una mayor eficiencia de los entramados políticos:

La evolución de la política desde los gobiernos unipersonales y absolutos hasta la democracia es concebida típicamente como un movimiento para alcanzar mayor eficiencia política. En la medida en que el gobierno democrático permite un porcentaje cada vez mayor de acceso popular al proceso de toma de decisiones políticas, elimina la capacidad caprichosa del gobernante autoritario para confiscar el bienestar; además, la democracia desarrolla una judicatura independiente capaz de ejercer la coacción como tercero. Todo ello tiene como resultado un movimiento hacia una mayor eficiencia política.<sup>43</sup>

En esta misma lógica, dos son las cuestiones claves que debe abarcar cualquier proceso de diseño institucional para conseguir un equilibrio de carácter democrático, independientemente de las características del entramado precedente.

El primer problema es el relativo al tipo de instituciones que puede generar el acuerdo —es decir, la sumisión— de las fuerzas políticas relevantes y garan-

---

<sup>43</sup> Douglas North, *Institutions.... op. cit.*, p. 51.

tizar la neutralidad de las estructuras de coerción que constituyen la parte propiamente estatal de la organización social. Sobre esto dice Przeworski:

Si el comportamiento sancionador del Estado no está, a su vez, sujeto a las sanciones de la sociedad, entonces el Estado es autónomo; el costo del orden para la sociedad es el Leviatán. Pero el Leviatán —un acuerdo cooperativo sancionado externamente— no es democracia. El costo de la paz es un Estado independiente de los ciudadanos. En cambio, si el Estado es en sí mismo un (aunque imperfecto) agente de coaliciones diseñado para asegurar la sumisión —un pacto de dominación—, entonces la democracia es un equilibrio, no un contrato social.<sup>44</sup>

La clave de este equilibrio está en alcanzar un diseño institucional en el cual el Estado no se constituya en un tercer partido con intereses propios sino en un agente de coaliciones entre las fuerzas políticas. Como he señalado antes, el papel que juega el Estado como sancionador del cumplimiento de las normas le otorga una capacidad distributiva evidente, que lo convierte en el espacio privilegiado de la lucha entre los grupos

---

<sup>44</sup> Adam Przeworski, *Democracy and the Market*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990, p. 23.

de interés para conseguir ventajas comparativas en el proceso de intercambio. La contienda política de los últimos dos siglos ha estado marcada por los intentos de controlar completamente el Estado por parte de grupos específicos de interés. El desarrollo de los arreglos democráticos, en cambio, garantiza que ninguna fuerza pueda controlar totalmente los resultados del proceso político y, por tanto, atempera las características redistributivas del entramado institucional.

El peligro constante de que el Estado se autonomice se debe a su calidad de agencia especializada en forzar la sumisión a las reglas. De ahí la importancia fundamental que adquiere para la democracia un entramado institucional que controle la autonomía del Estado, de manera que el vigilante sea vigilado por todas las fuerzas relevantes, a la vez que éstas son capaces de reproducir las rutinas institucionales de manera autónoma.

El segundo problema que quiero subrayar consiste en encontrar el tipo de instituciones que puedan ofrecer a las fuerzas políticas relevantes una perspectiva de apoyo a sus intereses lo suficientemente atractiva como

para que acepten sus derrotas inmediatas, es decir, un entramado institucional que brinde a todos los actores una visión de futuro.<sup>45</sup> A pesar de que los resultados de la democracia son aparentemente inciertos, las reglas, custodiadas de manera descentralizada por el conjunto de actores relevantes, le ponen fronteras a la incertidumbre.

Estos dos asuntos son significativos ya que las instituciones políticas —la manera en que están diseñadas, vale la pena repetirlo— tienen consecuencias distributivas, por lo que benefician a unos actores frente a otros y ofrecen oportunidades diferentes a cada grupo particular. Así, las condiciones de consolidación de un entramado institucional dependen de características económicas y políticas singulares. En los equilibrios desiguales las organizaciones afectadas por arre-

---

<sup>45</sup> Parto de que la democracia es una forma de gobierno *pro tempore*. Los conflictos terminan (o se solucionan) periódicamente bajo reglas establecidas o, como dice Przeworski: "(...) Al mismo tiempo, estos resultados son temporales, ya que los derrotados no pierden el derecho a participar en las elecciones, ni de negociar de nuevo, influir en la legislatura, presionar a la burocracia o presentar recursos en las cortes. Ni siquiera las normas constitucionales son inmutables; las reglas, también, pueden ser modificadas según reglas". *Ibid.* p. 11.

glos inequitativos pueden actuar con costos de transacción muy altos (debido a deficiencias en la información que poseen sobre el entorno o a la debilidad de los recursos —capacidad de negociación— con que cuentan para modificar las reglas que afectan sus intereses), lo que podría hacer racional la utilización de la violencia. Las democracias, en cambio, para garantizar el acatamiento autónomo de las reglas por parte de las organizaciones, requieren de la generación de instituciones consideradas equitativas por los actores más importantes y de una descentralización generalizada de la coerción, de manera que el uso de la violencia se reduzca a expresiones mínimas. No sólo se trata de generar instituciones que garanticen la independencia de la judicatura, por ejemplo, o la equidad de las normas electorales, sino también se hace necesaria la creación de una burocracia no patrimonial, neutra políticamente tanto en sus métodos de selección de personal como en su actuación.

Sin embargo, alcanzar equilibrios de estas características implica un sinuoso camino que no sigue una dirección única y que supone, junto al desarrollo ins-

titucional pertinente, el desenvolvimiento de una forma específica de moral pública: el modelo cívico. Requiere también de cierto tipo de actores: una clase especial de empresariado político.

Las limitaciones o constreñimientos informales juegan un papel determinante en la estructuración de los entramados institucionales. Resulta mucho más fácil describir de manera precisa las reglas formales que desarrollan las sociedades que describir con alguna precisión los modos informales a través de los cuales los seres humanos han estructurado su interacción. Las limitaciones informales carecen, las más de las veces, de una clara especificidad y resulta extremadamente difícil desarrollar pruebas inequívocas de su significado y su importancia; sin embargo, son muy relevantes. Que los constreñimientos informales son importantes en sí mismos, y no como simples apéndices de las reglas formales, se hace evidente cuando observamos que una misma regla formal (ley o precepto constitucional) impuesta en diferentes sociedades produce resultados distintos. Asimismo, la fuerza de las limitaciones informales se puede advertir cuando se producen cambios institucionales abruptos

o discontinuos, como las revoluciones o las conquistas militares: ciertamente, éstos producen nuevos desenlaces pero lo que resulta más relevante es la supervivencia de muchos aspectos del arreglo social precedente, independientemente del cambio total en las reglas formales. Esto no quiere decir que la modificación de las reglas formales no tenga efectos sobre los constreñimientos de carácter informal. Si bien los constreñimientos formales e informales se influyen biunívocamente, es pertinente recordar que la resistencia de las *maneras de hacer las cosas*, transmitidas a través del aprendizaje cultural, muchas veces frustra los procesos de cambio basados únicamente en la modificación de las reglas formales. En general, se ha dicho que para que sea posible el desarrollo de formas democráticas de arreglo social es necesario el despliegue de cierto tipo específico de constreñimientos informales, que deben irse abriendo paso históricamente, a contrapelo de las inercias culturales más resistentes. Se trata de los valores de la llamada cultura cívica que, a grandes rasgos, supone el respeto del orden jurídico, la responsabilidad de los funcionarios, la participación ciudadana y la protección de los derechos individuales.



El modelo general de cultura cívica más conocido es el propuesto por Almond y Verba, quienes la definen como una cultura pluralista, fundada en la comunicación y la persuasión, una cultura orientada hacia el consenso pero respetuosa de la diversidad, que favorece el cambio y también lo mantiene dentro de límites moderados. Para resumirlo en palabras de Salvador Giner (citado por Escalante): “El civismo es el arte de dirimir conflictos públicos o de vivarlos sin optar por la violencia”.<sup>46</sup>

No cabe duda que detrás de esta imagen, un tanto idealizada, hay un conjunto complejo de constreñimientos informales, resultado histórico en el que se conjugan diversas tradiciones desarrolladas en la cultura de occidente,<sup>47</sup> pero que en lo fundamental es producto de la disolución de las solidaridades colectivas imperantes en las sociedades de carácter eminentemente rural.

---

<sup>46</sup> Salvador Giner, *Ensayos civiles*, Península, Barcelona, 1987, p. 17.

<sup>47</sup> Fernando Escalante considera que el modelo cívico es un precipitado producto de la conjunción de la tradición republicana con las tradiciones liberal y demócrata. Véase *Ciudadanos imaginarios, op. cit.*, p. 35.

El surgimiento de identidades individuales, y la cultura ciudadana que conlleva, implica en esencia, para lo que aquí nos ocupa, una nueva forma de obediencia política basada en el respeto a las instituciones políticas no personalizadas que asumen la forma del Estado.

Este desarrollo se ha dado en la medida en que la autoridad estatal ha adquirido mayor solidez y estabilidad. Las comunidades, los vínculos de vasallaje y las relaciones clientelares sirven para dar protección a los individuos allí donde el Estado no puede con la tarea, lo que hace difusos los límites entre lo público y lo privado.

El despliegue del mercado, en relación biunívoca con el desenvolvimiento del Estado —ya que las instituciones formales desarrolladas para garantizar derechos claros de propiedad requirieron de la extensión de la capacidad estatal para obligar su ejecución—, ha reducido la utilidad de las formas tradicionales de protección y patronazgo, lo que a su vez ha estimulado la capacidad privada de acumulación no patrimonial:

En estas condiciones es fácil entender por qué lo público del modelo cívico tiene una estructura individualista. Lo forman los individuos que ha creado el mercado. Pero también ayuda a entender por qué, si su raíz es inequívocamente liberal, lleva consigo una inercia democrática.

Ahora bien, esta organización del espacio público también ha necesitado una imagen del hombre y una moral. Así se ha inventado al ciudadano.<sup>48</sup>

De esta manera, una modificación mayor en las instituciones formales —nada menos que vinculada al surgimiento del derecho explícito y escrito, y al fortalecimiento de una capacidad de coerción centralizada— ha provocado la disolución de las formas de integración basadas en vínculos de dominación de carácter eminentemente personal: simplemente, esas formas tradicionales han ido perdiendo su utilidad.

Este proceso ha propiciado el surgimiento de identidades sociales individuales, construidas en contra de las fórmulas jerárquicas y corporativas, que se expresan a través de una cultura política ciudadana —con su corolario de respeto a la legalidad, de moderación del propio interés por el bien público, de participación

---

<sup>48</sup> Fernando Escalante, *op. cit.*, p. 37.

desinteresada en la vida pública, de contribución en una opinión pública racional— y que transforman la trama entera de las relaciones políticas.

Tal desarrollo supone una configuración histórica muy peculiar, en la que se imbrican el despliegue del mercado y el desenvolvimiento del Estado con la generación de identidades sociales individuales (lo que no implica que no representen intereses que pueden ser *de clase*) propias de la existencia de intercambios impersonales en una cada vez más compleja división del trabajo, lo que motiva el despliegue de intereses diversos en pugna por el control del Estado.

En cuanto a la cuestión del tipo de empresariado político que requiere la democracia, idealmente se puede decir que los arreglos democráticos precisan de élites con alto grado de integración tanto estructuralmente como en su capacidad de lograr consensos. La integración estructural implica la relativa posibilidad de inclusión de las redes formales e informales de comunicación e influencia entre personas, grupos y facciones de las élites. La integración de consensos en cuanto a valores supone el acuerdo relativo entre las

élites en torno a las reglas del juego tanto formales como informales, así como sobre los códigos de la conducta política y sobre la legitimidad de las instituciones existentes. A pesar de que la existencia de dichas élites es condición necesaria para la vigencia de un arreglo de carácter democrático, esto no es suficiente ya que pueden darse coaliciones con exclusiones significativas o que, a pesar de ser altamente incluyentes, no se apeguen a las reglas del juego democrático y lleven a cabo su circulación a través de otros mecanismos. En efecto, en este modelo las exclusiones implican una falta de integración en alguno de los dos sentidos antes expuestos y también pueden existir élites unificadas ideológicamente, como en el caso de los países del casi extinto socialismo real. Es posible, sin embargo, que se dé un proceso de integración estructural y de consensos en las élites sin que el resultado sea alguna forma de democracia. Por el contrario, se puede hablar de regímenes autoritarios relativamente incluyentes en cuanto a sus élites sin que la integración sea propiamente ideológica.

Las élites políticas producto del modelo ciudadano, en cambio, son menos intermediarias y más gestoras

de bienes públicos bien definidos. A partir de que es el individuo, y ya no el grupo, el concebido como ser real, la jerarquía desaparece y con ella la atribución inmediata de la autoridad a una persona específica. Al quedar únicamente una colección de individuos el ejercicio de la autoridad sólo es posible con base en su consentimiento, por lo que el monopolio de la violencia deja de ser propiedad de alguien en particular para convertirse en un bien público. Las élites que surgen entonces tienen que competir por el poder entre iguales y renunciar al uso de la violencia para hacerse con la autoridad, en buena medida porque no la tienen ya a su alcance pues se ha centralizado e institucionalizado. En ese momento surgen empresarios políticos que hacen de la disputa por el voto su ventaja comparativa.

Es evidente que la conjunción plena de estas características no es más que un tipo ideal.<sup>49</sup> En la realidad no encontramos ni entramados institucionales plena-

---

<sup>49</sup> “[El tipo ideal] es un cuadro mental. No es la realidad histórica y mucho menos la realidad ‘auténtica’, como tampoco es en modo alguno una especie de esquema en el cual se pudiera incluir la realidad a modo de ejemplar. Tiene más bien el significado de un concepto límite puramente ideal, con el cual se mide la realidad a fin de esclarecer determinados elementos importantes de su contenido empírico, con el cual se la compara”. Max Weber, *La acción social: ensayos metodológicos*, Península, Barcelona, 1984, p. 167.

mente eficientes —todos tienen algo de redistributivo— ni sociedades donde sólo existan identidades individuales con culturas plenamente ciudadanas —ya que pueden coexistir grupos de orientación cívica con otros que se rijan por una moralidad corporativa, comunitaria, señorial y, sobre todo, con una mayoría de *gorrones*, sin ninguna cultura de participación—, ni élites que sólo disputen el poder a través de los mecanismos plenamente democráticos —en todas las sociedades modernas subsisten, en mayor o menor medida, formas clientelares y grupos de presión que pretenden hacer avanzar sus intereses sin someterse a las urnas. Por lo general, lo que ocurre es que uno de los modelos resulta dominante y decide, en términos gruesos, la organización formal de la vida pública. Si bien el modelo ciudadano supone la existencia de identidades individuales aparentemente iguales, en tanto que sujetos del intercambio, en la realidad la extensión del mercado genera contraposiciones de intereses que acaban por tener, gracias a la actuación de los empresarios políticos, expresiones orgánicas que entran en disputa por el poder debido a las consecuencias distributivas del control del mismo.

Por lo demás cabe afirmar, como lo hace Paramio, que la historia...

lejos de ser un proceso lineal (ascendente o no) se nos presentaría como un tallo en el que lenta y dolorosamente van convergiendo raíces extremadamente complejas y profundas, tallo común que sería el moderno sistema mundial (cuyos orígenes algunos autores remontan a la formación de una *economía-mundo* capitalista europea en el siglo xvi) con altos recursos tecnológicos, recientemente mercantilizado y en el que hoy bien cabe hablar de una convergencia hacia las formas democráticas de organización estatal (aunque pudiera tratarse sólo de un espejismo temporal que se quebrará en los próximos años ante una nueva oleada de autoritarismo), como ya sucumbieran las anteriores mareas democráticas que siguieron a la primera y la segunda guerras mundiales.<sup>50</sup>

Parece claro que la modificación progresiva de rutinas sociales, de manera que el conjunto de la organización de la vida pública se aproxime al tipo ideal descrito, es lo que en términos históricos puede ser concebido como proceso de democratización. Así, las democracias no nacen simplemente de pactos entre

---

<sup>50</sup> Ludolfo Paramio, *El materialismo histórico...*, op. cit.



élites sino que son producto de cambios graduales en el conjunto de rutinas sociales, en los que sin duda juega un papel determinante la acción racional de los empresarios políticos, los cuales, empero, encuentran su actuación limitada tanto por las inercias que las rutinas formales e informales les imponen como por el conocimiento que tienen del entorno y los recursos que son capaces de desplegar. El cambio social se caracteriza, como he tratado de subrayar, por alguna combinación de dos tipos de mecanismos: acción intencional y filtro estructural.

El surgimiento de una forma fundamentalmente democrática de organización de lo público resulta, así, un equilibrio institucional que impide el control monopólico del Estado por alguno de los grupos en pugna, inmerso, por lo demás, en un conjunto de relaciones internacionales dominadas por la extensión del mercado, lo que marca la capacidad de adaptación funcional de una sociedad para sobrevivir en competencia con otras. Así, se ponen en juego dos variables: competitividad exterior y equilibrio interno.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Tanto la idea de los dos mecanismos como la de las dos variables las he tomado de Paramio: "Es curioso observar (...) que mientras la primera variable

Es necesario, por tanto, distinguir entre proceso de democratización y transición democrática. El primer término correspondería a los filtros estructurales, mientras que el segundo se referiría más a la acción intencional, aunque la frontera entre ambos es difusa. Dicho de otra forma, la idea de democratización tendría que ver con el proceso progresivo de ajustes de rutinas y creación de condiciones estructurales propicias para la democracia. Transición a la democracia conlleva la idea de acción frente a una oportunidad de cambio, con las estrategias que las élites pusieran en marcha para dirimir un juego de cambio institucional en el que el resultado fueran reglas del juego democráticas.

Es aquí donde se juntan los caminos de lo hasta ahora descrito: para que exista una transición a la

---

(capacidad para competir en un entorno darwiniano) apunta a los aspectos más oscuros del mundo en que vivimos, esa fase final de la prehistoria de la que hablaba Marx, la segunda variable, el mayor equilibrio interno, remite a lo que podríamos llamar progreso civilizatorio: la mayor estabilidad de sociedades con un *Estado representativo y cierta integración social* significa que una sociedad que mantiene una dinámica de progreso material dentro del marco de ciertos ideales morales compartidos es más sólida que aquella que descansa en la dominación desnuda o en una desigualdad consagrada por la tradición pero que se puede hacer explosiva si la tradición es quebrantada por cambios inesperados o/e indeseados". Ludolfo Paramio, *El materialismo histórico...*, op. cit.

democracia tienen que existir élites capaces de aprovechar una oportunidad de cambio y conducirla por la vía democratizadora. Para que esto ocurra es necesaria una ciudadanía significativa (sin que esto quiera decir que deba ser mayoritaria); la extensión de la ciudadanía es producto de una generalización de los mercados impersonales, de la división compleja del trabajo y de la urbanización que, a su vez, acarrearán el surgimiento de una enorme heterogeneidad social que se expresa en la existencia de intereses irreductibles por su posición frente al intercambio. Se trata de un conjunto de cambios institucionales en el margen, que obligan a un cambio mayor en las reglas del juego.

Mi idea de proceso de democratización incluye los intentos fallidos de democratización; y me referiré más a transición a la democracia como al desarrollo de estrategias que dan como resultado una democracia con tendencia a estabilizarse y consolidarse, y un régimen capaz de alcanzar el equilibrio interno en los términos impuestos por la competencia exterior, es decir, a la creación de un entramado institucional relativamente eficiente.

La transición a la democracia es, por tanto, producto de un proceso de democratización en una sociedad determinada. Generalmente, según lo demuestran los análisis empíricos de democratizaciones recientes, tiene como antecedente un proceso de liberalización —una modificación de las reglas del juego impulsada por una parte de los miembros de la coalición en el poder, que tiene como objetivo transformar sus recursos a través de una ampliación de sus alianzas. Esta liberalización es inestable porque altera los equilibrios y modifica los recursos, lo que influye en las estrategias de los actores.

En términos gruesos, el proceso de democratización, que incluye la creación de nuevas identidades políticas —de carácter ciudadano, aun cuando representen intereses específicos de grupos sociales diferenciados— se puede ir produciendo en el marco de situaciones autoritarias de larga duración, en donde las nuevas identidades encuentran grandes dificultades para su expresión y para su acción colectiva. Sin embargo, una vez desatado el proceso de liberalización, como producto de ajustes en las relaciones entre los miembros de la coalición dominante, las organizaciones hasta

entonces reprimidas o inexistentes encuentran vías de expresión, nuevos recursos se ponen en manos de los empresarios emergentes y se abre la oportunidad de cambio.

Aquí cabe subrayar, como lo hace Przeworski, que los regímenes autoritarios o redistributivos no se quiebran por falta de legitimidad.<sup>52</sup> El monopolio de la violencia ha permitido la larga duración de regímenes nacidos ilegítimos, que se han mantenido por el temor generalizado y, sobre todo, por la inexistencia de alternativas colectivas de futuro. Lo que se convierte

---

<sup>52</sup> Véase Adam Przeworski, *Democracy...*, *op. cit.*, p. 54. Se trata de un término conflictivo pues es evidente que en este caso no puede tener el sentido puramente de correspondencia con una legalidad determinada; sin embargo, el poder tiene, por definición, una necesidad de legitimarse a los ojos de la sociedad, de justificarse. En términos de Weber, la legitimidad del poder se puede reducir a la creencia popular en esa legitimidad, pero tal definición puede resultar muy limitada; tal vez la idea de Beetham de que el poder es legítimo en la medida en que sus reglas sean justificables, en términos de creencias compartidas por el dominador y los subordinados, puede resultar más útil. Sin un marco de creencias, las reglas de las cuales el poderoso deriva su poder no pueden ser justificadas a los ojos del subordinado, el poderoso no contaría con la autoridad moral para ejercer su poder, independientemente de su validez legal, y sus requerimientos no podrían ser eficazmente obligatorios sin coerción. La legitimidad es una construcción social que justifica la obediencia del subordinado. Véase también David Beetham, *The Legitimation of Power*, McMillan, Londres, 1991.

en una auténtica amenaza contra un régimen autoritario es la organización de posibilidades de futuro contrahegemónicas, capaces de convertirse en verdaderas opciones políticas para los individuos aislados.

La aparición de liberalizadores en la coalición dominante ha sido ampliamente discutida por diversos autores. Me parece que el análisis de Pzeworski es el más completo sobre la cuestión: la liberalización es resultado de la combinación de las fisuras en el régimen autoritario y la organización autónoma de la sociedad civil, que logra abrirse paso frente a las condiciones represivas. La movilización popular es una señal para los potenciales liberalizadores de la oportunidad de una alianza para cambiar a su favor la correlación de fuerzas en el bloque en el poder. Por su parte, las fisuras visibles en la coalición en el poder indican a los empresarios de la sociedad civil que el espacio político puede abrirse para las organizaciones autónomas. Así, la movilización popular y las fisuras en el régimen se retroalimentan mutuamente.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> En este tema Adam Przeworski sigue, sin duda, a José María Maravall, cuando en su análisis de la transición española señala que ésta fue producto de la combinación de presiones desde abajo y cambios desde arriba.

No importa si se dan primero las fisuras en el bloque de poder o si son precedidas por una activación de la movilización social. La lógica de la liberalización es la misma, aunque cambien sus ritmos y sus posibles desenlaces. Si bien este proceso puede durar años, meses o días, tanto el régimen como la oposición acaban enfrentando un conjunto de opciones similares.

Los proyectos de liberalización impulsados por fuerzas del *establishment* autoritario son invariablemente intentos de aperturas controladas del espacio político. Típicamente son el resultado de divisiones en el bloque autoritario desatadas por diversas señales que barruntan una crisis inminente, entre las que se pueden contar los signos de descontento popular. Se trata de relajar la tensión social y fortalecer su posición en la coalición de poder, ampliando la base social del régimen. Tal liberalización se enfrenta continuamente a la contingencia de la compatibilidad de sus resultados con los intereses o valores del bloque autoritario, por lo que es inherentemente inestable.

La única posibilidad de que la liberalización sea exitosa y tenga como resultado una ampliación de la

base del régimen autoritario (sin devenir en una transición ni en una represión de la sociedad movilizada) radica en que la información de los actores sea completa: que los actores se conozcan en sus preferencias y recursos, que los reformadores conozcan las posibilidades de la oposición para resistir una represión y sus recursos efectivos para una insurrección y que, al mismo tiempo, los empresarios de la oposición sepan si el régimen está dispuesto a reprimirlos en caso de una movilización que pretenda profundizar la liberalización, además de conocer sus limitaciones organizativas para enfrentar dicha represión.

En cualquier otro caso los resultados son transición o represión. La consecuencia de un endurecimiento del régimen o represión puede traer como respuesta la insurrección.

Lo que tenemos es un conjunto de juegos entrelazados que marcan la dinámica de la liberalización, en la que se mezclan los intentos de los liberalizadores por modificar su posición frente a los conservadores del régimen con los intentos de la oposición por ampliar sus recursos y aprovechar óptimamente la oportunidad



de cambio, y la reacción de quienes quieren mantener el *statu quo*. El producto final dependerá del grado de veracidad de las percepciones que sobre los otros actores tenga cada uno de los protagonistas y del conocimiento sobre los propios recursos. Es decir, las estrategias de los actores definirán el resultado en un marco limitado de alternativas.

Las posibilidades de que una liberalización se establezca son, por tanto, muy raras; son más probables los desenlaces no deseados —o deseados pero escondidos hábilmente— por los liberalizadores. La transición es, sin embargo, sólo uno de los resultados posibles y se da cuando la liberalización genera un proceso de organización de la sociedad no abarcable por los intentos de inclusión del régimen pero lo suficientemente extenso para descartar la represión como respuesta. En ese momento los liberalizadores se ven obligados a convertirse en renovadores, o el régimen se desmorona y queda en manos de la oposición. Si, por el contrario, la violencia se ve como opción real para contener la expansión de la fuerza de las organizaciones autónomas de la sociedad, los resultados pueden ser un recrudecimiento del régimen —con la

consiguiente derrota de los liberalizadores— o una rebelión popular:

En algún momento la sociedad civil se moviliza, se forman nuevas organizaciones, se declaran independientes del régimen, proclaman sus objetivos, intereses y proyectos. Pero el régimen tiene instituciones centralizadas, no competitivas, que incorporan sólo a aquellos grupos que aceptan su dirección y su control *ex post* de los resultados de todo proceso político. Así, por un lado emergen organizaciones autónomas en la sociedad civil, por el otro, no existen instituciones donde esas organizaciones puedan presentar sus puntos de vista y negociar sus intereses. Debido a este hiato entre las organizaciones autónomas de la sociedad civil y el carácter cerrado de las instituciones estatales, el único lugar donde los grupos recientemente organizados pueden eventualmente luchar por sus valores e intereses es en las calles.

Una vez que esto sucede, la liberalización no puede continuar. El gas lacrimógeno que empaña las calles salpica los ojos de los liberalizadores; la irrupción de movimientos de masas, la inestabilidad y el desorden constituyen la evidencia de que la política de liberalización ha fracasado.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Adam Przeworski, *Democracy...*, *op. cit.*, pp. 59 y 60.

La debilidad de este planteamiento radica en que se supone siempre la eclosión de las organizaciones de la sociedad civil. Puede ocurrir, empero, no sólo que la apertura propuesta sea suficiente para incorporar a nuevas identidades en la base social del régimen, sino también que la estrategia de la liberalización sea adoptada como rutina y se convierta en un juego iterado, siempre y cuando las organizaciones de la sociedad civil no cuenten con los recursos suficientes para superar la liberalización en los términos que he descrito arriba, es decir, no sean capaces de convertirse en condiciones contrahegemónicas.

En otros términos, pueden existir juegos de ajuste institucional periódico en los que las reglas se modifiquen gradualmente a medida que crecen los recursos de la oposición. La modificación gradual de los espacios institucionales, en los cuales puedan expresar sus puntos de vista y negociar sus intereses los grupos no incorporados, puede prolongar la liberalización por mucho tiempo, ya que amplía gradualmente la base de apoyo del régimen.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Tiene razón Przeworski cuando dice que la falta de legitimidad no implica la caída de un régimen autoritario, ya que la represión —o el miedo a que ocurra—

Sin embargo, incluso cuando la liberalización es un juego iterado, llega un momento en que se tiene que optar entre la represión o la democratización, cuando lo que está en juego es la capacidad de definir *ex post* los resultados del intercambio político. Llegado ese punto —el caso de unas elecciones ganadas por la oposición— el proceso de liberalización termina, ya sea para dar marcha atrás o para dar paso a la democracia. No obstante, es factible que para entonces el proceso de construcción institucional de la democracia esté prácticamente perfilado y no exista una transición propiamente dicha, ya que no se produce un momento de crisis del régimen autoritario sino que éste se disuelve en el proceso continuado de liberalización.<sup>56</sup>

Por lo demás, el análisis de Przeworski es muy útil para comprender la relación entre estrategias y recursos

---

puede mantenerlo en el poder durante mucho tiempo. En cambio, no parece tomar en cuenta la posibilidad de arreglos institucionales no democráticos capaces de incluir y permitir la circulación de empresarios políticos diversos, sin poner en juego el control de los resultados del proceso político *ex post*; es decir, parece no contemplar la alternativa de regímenes autoritarios con un alto grado de legitimidad.

<sup>56</sup> En este caso, el diseño institucional de la nueva democracia tendrá la impronta de los liberalizadores, que habrán jugado durante todo el proceso desde una posición hegemónica.

de los actores con los resultados obtenidos, una vez que se desata la oportunidad de cambio a la que nos referimos cuando hablamos de transición: ese periodo en el que las reglas no están claras y los actores políticos luchan intensamente por definir las. Las transiciones, en este sentido restringido, son etapas de ajuste institucional intenso en las que existen momentos fundacionales precisos que tienen como punto de partida el desmoronamiento de un régimen y como punto de llegada uno nuevo claramente perfilado aunque aún esté incompleto, como ocurre con todo conjunto institucional.

Las condiciones en las que se abre una oportunidad de cambio determinan el entorno para los actores. Siempre que fuerzas relevantes del antiguo régimen negocian su salida del poder la estrategia óptima de la democratización es inconsistente: requiere de compromisos *ex ante* y resolución *ex post*. Si resulta, por ejemplo, que las fuerzas armadas juegan un papel activo en el antiguo régimen y llegan a la transición con fuerza suficiente para imponer condiciones, podrán mantenerse autónomas y ser una amenaza para la nueva

democracia.<sup>57</sup> Los rastros institucionales que deja este tipo de acuerdos dificultan la consolidación del nuevo régimen. Por ello son más prolongadas y problemáticas las transiciones en aquellos países en que se producen como resultado de pactos con fuerzas del antiguo régimen, sobre todo cuando el ejército se mantiene independiente del control civil; en esos casos la cuestión militar se mantiene como una fuente permanente de inestabilidad para las instituciones democráticas.

Por otra parte, cuando se conoce de antemano la correlación de fuerzas entre los actores del proceso de transición suelen adoptarse arreglos institucionales inequitativos, producto del predominio de una de las fuerzas, que generalmente sólo duran el mismo tiempo que los equilibrios inestables de los que nacieron. Puede ocurrir también que un balance catastrófico de fuerzas —aquellas que pueden dar origen a una guerra civil— se resuelva con un arreglo institucional ineficiente, que se adopta únicamente para evitar el caos.

---

<sup>57</sup> Adam Przeworski, *Democracy...*, *op. cit.*, pp. 67-79. El autor llama *transiciones por eximición* a este tipo de procesos en los que la sociedad queda liberada del yugo autoritario, pero se mantiene cierta tutela de una fuerza autónoma sobre el proceso democrático.

En ambas situaciones las nuevas democracias están expuestas a conflictos continuos en torno a la cuestión institucional: las fuerzas políticas que sufren derrotas como resultado de las condiciones así establecidas, continuamente abrirán de nuevo la discusión sobre el entramado institucional.