

Otra institucionalización

Guillermo O'Donnell

Las democracias solían ser pocas, la mayoría ubicada en el cuadrante noroccidental del planeta. En las dos últimas décadas muchos países, entre los que existen importantes diferencias, se libraron de sus regímenes autoritarios. Algunos todavía mantienen regímenes autoritarios, aunque de un tipo diferente de los del pasado, pues de tanto en tanto realizan elecciones. Otros países son claramente democráticos. Muchos más parecen ocupar una zona gris: exhiben ciertos parecidos de familia con las democracias hace largo tiempo establecidas, pero carecen de algunos de sus atributos o éstos parecen tener precario sustento. Según la mayor parte de la literatura contemporánea, a estas democracias "incompletas" les falta consolidarse o institucionalizarse plenamente. Esto plantea dos tareas. La primera es encontrar criterios que establezcan una línea divisoria entre el conjunto que incluye a todas las democracias y los casos que no lo son. Por supuesto, esta línea sería arbitraria: dependerá en gran medida de las preguntas que queramos hacer. Entre las muchas definiciones de democracia que han sido propuestas,¹ encuentro especialmente útil el concepto de poliar-

Profesor de Estudios Internacionales y Gobierno y director académico del Instituto Helen Kellogg de Estudios Internacionales de la Universidad de Notre Dame. Versión revisada del trabajo presentado en la conferencia "Consolidating Third Wave Democracies: Trends and Challenges", organizada por el National Research Institute y el International Forum for Democratic Studies, Taipei, del 26 al 30 de agosto de 1995.

Agradezco sus comentarios a una versión anterior de este texto a Larry Diamond, Gabriela Ippolito-O'Donnell, Scott Mainwaring, Sebastián Mazzuca, Gerardo Munck y Adam Przeworski.

¹ Reflexionando sobre la falta de criterios claramente establecidos en la literatura, David Collier y Steven Levitsky han hecho un inventario —con interesantes comentarios— de los más

quía, aun cuando requiere ciertos complementos y no elimina ambigüedades en la clasificación de algunos casos. Una vez obtenido un conjunto de democracias razonablemente bien delimitado, la segunda tarea consiste en examinar los criterios que se emplean para comparar los casos dentro de este conjunto.² Si se encuentra que son insuficientes, el siguiente paso es proponer conceptos alternativos para realizar la comparación. Esto es lo que intento en el presente trabajo, aunque de manera bastante esquemática.

Me valgo de la América Latina contemporánea como referente empírico, aunque los temas que discuto también afectan a varios países recientemente democratizados en otras partes del mundo. No me detengo aquí en detalles de la actual situación de los países latinoamericanos recientemente democratizados: varios estudios lo han hecho muy bien;³ en cambio, discuto algunas de sus características desde el punto de vista de los componentes definicionales de la poliarquía. Luego considero una de las ideas centrales de la actual literatura sobre transiciones: que muchas de las nuevas poliarquías no consolidadas no están, o están pobremente, institucionalizadas, en contraste con las antiguas, en su mayoría agrupadas en el cuadrante noroccidental del planeta. Tras declarar mi escepticismo respecto a estas opiniones, sostengo que el problema de muchas de las nuevas poliarquías no es la falta de institucionalización. En ellas existen dos instituciones extremadamente importantes, pero la manera como los politólogos acostumbran concebirlas no nos ayuda a reconocerlas como tales. Una de

de cien calificativos aplicados al término "democracia"; la mayoría pretende indicar que los casos respectivos carecen de ciertos atributos de la democracia tal como la define cada autor; véase *Democracy 'With Adjectives': Finding Conceptual Order in Recent Comparative Research*, Universidad de California, Berkeley, Departamento de Ciencia Política, multicopiado.

² Más precisamente, de grupos de casos o subtipos dentro de este conjunto.

³ Véanse los textos resultantes de la conferencia celebrada en la Universidad de Notre Dame en el marco del "Project Latin America 2000" del Instituto Hellen Kellogg de Estudios Internacionales; Catherine Conaghan, *Democracy that Matters: The Search for Authenticity, Legitimacy and Civil Competence in the Andes*, Instituto Kellogg (Working Paper, núm. 1), 1994; Scott Mainwaring, *Democracy in the Southern Cone: Achievements and Problems*, Instituto Kellogg (Working Paper, núm. 2), 1994; Laurence Whitehead, *The Peculiarities of 'transition' a la Mexicana*, Instituto Kellogg (Working Paper, núm. 4), 1994, y Terry L. Karl, *Central America in the Twenty-First Century: The Prospects for a Democratic Region*, Instituto Kellogg (Working Paper, núm. 5), 1994. Estos trabajos pueden solicitarse al Instituto Kellogg, Notre Dame, IN 46566. Para una excelente reseña general véase Larry Diamond, "Democracy in Latin America: Degrees, Illusions, and Directions for Consolidation", en Tom Farer (ed.), *Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy in the Americas*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1995. Véase también Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell y J. Samuel Valenzuela (eds.), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, University of Notre Dame Press, 1992.

ellas es altamente formalizada pero intermitente y no siempre se materializa en organizaciones formales en continuo funcionamiento: las elecciones. La otra es informal, permanente y ubicua: el particularismo (o clientelismo, en sentido amplio). Luego de fundamentar esta afirmación, concentro la atención en un hecho importante: a diferencia de los periodos autoritarios, el particularismo coexiste actualmente en incómoda tensión con y dentro de las instituciones y reglas formales de lo que denominaré el complejo institucional de la poliarquía. Este argumento da lugar a cuestiones analíticas y empíricas que aquí mencionaré someramente; de ellas me ocuparé con mayor detenimiento en próximas publicaciones. El propósito de este artículo es un desafío: si mis argumentos no son demasiado erróneos, una amplia agenda comparativa y conceptual nos aguarda para orientar el estudio del conjunto de las democracias reales o poliarquías, y en especial de las que están institucionalizadas informalmente.⁴

Poliarquía

Recordemos los atributos que caracterizan a la poliarquía:⁵

- 1) Autoridades públicas electas
- 2) Elecciones libres y limpias
- 3) Sufragio universal
- 4) Derecho a competir por los cargos públicos
- 5) Libertad de expresión
- 6) Información alternativa
- 7) Libertad de asociación

⁴ Intenté sin éxito encontrar términos apropiados para lo que la literatura considera democracias altamente institucionalizadas *vs.* democracias no institucionalizadas (o pobremente institucionalizadas), o consolidadas *vs.* no consolidadas; a la mayoría de las viejas poliarquías se le aplican los primeros términos de estas parejas y a la mayoría de las nuevas, los segundos. Por razones que resultarán claras más adelante, opté por llamar "formalmente institucionalizadas" a las poliarquías del primer grupo e "informalmente institucionalizadas" a las del segundo, aunque no sin dudas: en el primer conjunto de países no pocas cosas ocurren fuera de las reglas institucionales formalmente prescritas, mientras que el segundo incluye una institución altamente formalizada, las elecciones.

⁵ Tal como Robert Dahl lo formula en sus clásicos trabajos. La transcripción es de *Democracy and Its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1989, p. 221. En este libro el lector puede examinar mayores detalles de estos atributos.

Los atributos del 1 al 4 nos dicen que un aspecto básico de la poliarquía es que las elecciones son incluyentes, limpias y competitivas. Del 5 al 7 se refieren a las libertades políticas y sociales mínimamente necesarias, no sólo durante los comicios sino también entre ellos, para que las elecciones sean limpias y competitivas. De acuerdo con estos criterios, algunos países de América Latina no son poliarquías en la actualidad: República Dominicana, Haití y México celebraron elecciones recientemente, pero se vieron afectadas por serias irregularidades antes, durante y después de la votación.

Es necesario añadir otros atributos a los siete que Dahl enuncia. Uno es que quienes ocupan las posiciones más altas en el gobierno no deben sufrir la terminación de sus mandatos antes de los plazos legalmente establecidos.⁶ Otro es que las autoridades electas no deben estar sujetas a restricciones severas o vetos, ni ser excluidas de ciertos ámbitos de decisión política por actores no electos, especialmente las fuerzas armadas.⁷ En este sentido, Guatemala y Paraguay, así como probablemente El Salvador y Honduras, no califican como poliarquías.⁸ Chile es un extraño caso, donde estas y otras restricciones⁹ fueron incorporadas a la Constitución heredada del régimen autoritario. Pero Chile claramente cumple los siete criterios de la poliarquía de Dahl. Perú es otro caso dudoso, pues las elecciones presidenciales de 1995 no fueron inmaculadas¹⁰ y las fuerzas armadas retuvieron poder de

⁶ Éste y los siguientes rasgos agregados al concepto de poliarquía muestran que algunos de los supuestos u omisiones de las teorías de la democracia necesitan ser explicitados de modo que puedan viajar idóneamente fuera del cuadrante noroccidental del planeta. Fujimori y Yeltsin pueden haber sido elegidos en elecciones limpias, pero abolieron la poliarquía cuando, por medio de la fuerza, clausuraron el Congreso y despidieron a la corte suprema. Otra omisión de los criterios de Dahl en cuanto a las autoridades elegidas, menos significativa para mis propósitos, es la salvedad necesaria respecto de importantes funcionarios que en la mayoría de las poliarquías no son electos; jueces de la suprema corte y otros tribunales.

⁷ Este rasgo adicional fue propuesto por J. Samuel Valenzuela, "Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions", en Scott Mainwaring *et al.*, *op. cit.*, pp. 57-104, y por Philippe Schmitter y Terry Lynn Karl, "What Democracy Is... and Is Not", *Journal of Democracy*, vol. 6, núm. 3, verano de 1991, pp. 75-88.

⁸ Además de su *op. cit.*, sobre estos países véanse Terry Karl, "The Hybrid Regimes of Central America", *Journal of Democracy*, vol. 6, núm. 3, julio de 1995, pp. 73-86, e "Imposing Consent? Electoralism vs. Democratization in El Salvador", en Paul Drake y Eduardo Silva (eds.), *Elections and Democratization in Latin America, 1980-85*, San Diego, Centro de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos, 1986, pp. 9-36.

⁹ Sobre este país, véanse las nociones de "poderes tutelares" y "dominios reservados" en J. Samuel Valenzuela, *op. cit.*, y de "enclaves autoritarios" en Manuel Antonio Garretón, *La posibilidad democrática en Chile*, Santiago de Chile, Flacso, 1989, y *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

¹⁰ Véase *Lasa Forum*, vol. 26, núm. 2, verano de 1995, pp. 9-20, "Articles on the Peruvian 1995 Election", informes de Catherine Conaghan, Bruce Kay y David Scott Palmer.

tutela sobre varias áreas de decisión política, e incluso en zonas del territorio de este país. Un tercer atributo adicional es que debe existir un territorio indisputado que defina claramente el *demos* votante.¹¹ Por último, la definición de la poliarquía también debe incluir una dimensión intertemporal: la expectativa generalizada de que el proceso electoral y las libertades contextuales se mantendrán en un futuro indefinido.

Estos criterios nos dejan con las tres poliarquías —Colombia, Costa Rica y Venezuela— que precedieron a la ola democratizadora iniciada a mediados de la década de los setenta y con las que resultaron de ella: Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Nicaragua, Panamá, Uruguay y, con las salvedades señaladas, Chile y Perú. Pero sólo en la poliarquía latinoamericana más antigua, Costa Rica, y en dos casos de redemocratización, Chile y Uruguay, el ejecutivo, el Congreso, los partidos y los tribunales funcionan de manera más o menos cercana a sus reglas institucionales y, en consecuencia, constituyen eslabones institucionales razonablemente efectivos en la circulación del poder y la formulación de políticas.¹² Colombia y Venezuela solían funcionar de esta manera, pero ya no lo hacen.¹³ Estos países, junto con Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Nicaragua, Panamá y Perú —un conjunto que incluye la mayor parte de la población y el PIB latinoamericanos—, funcionan de maneras que la actual teoría democrática no nos ha preparado para entender correctamente.¹⁴

Debemos regresar a la definición de poliarquía. Es bastante precisa en relación con las elecciones (atributos del 1 al 4) y bastante genérica en cuanto a algunas libertades contextuales (atributos del 5 al 7). Nada dice, en cambio, de las instituciones formales del régimen y del gobierno, tales como parlamentarismo o presidencialismo, uni-

¹¹ Véanse especialmente Juan Linz y Alfred Stepan, *Problems of Democratic Consolidation: Southern Europe, South America, and Postcommunist Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, de próxima aparición, y Philippe Schmitter, "Dangers and Dilemmas of Democracy", *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 2, abril de 1994, pp. 57-74.

¹² Pero señalo que en Uruguay y en Chile existen fuertes dificultades para aplicar la ley al personal de las fuerzas armadas. Ésta es una importante brecha en la universalización del imperio de la ley que, en América Latina, sólo ha sido cerrada por Costa Rica.

¹³ Para recientes análisis de la crisis política de estos países, véanse Catherine Conaghan, *op. cit.*; Michael Coppedge, "Venezuela's Vulnerable Democracy", *Journal of Democracy*, vol. 3, núm. 2, octubre de 1992, pp. 32-44, y Michael Gold-Biss, "Colombia: Understanding Recent Democratic Transformation in a Violent Polity", *Latin America Research Review*, vol. 28, núm. 1, 1993, pp. 215-234.

¹⁴ Aunque se aproxima y responde a este problema desde un ángulo diferente, Giovanni Sartori hace una advertencia similar en "How Far can Free Government Travel?", *Journal of Democracy*, vol. 6, núm. 3, julio de 1995, pp. 101-111.

tarismo o federalismo, mayoritarismo o consensualismo, ni de la existencia o no de una Constitución escrita ni de la revisión judicial. La definición de poliarquía también es muda respecto a temas menos formalizados y más difíciles de indagar que los anteriores: cómo y en qué grado los gobiernos son efectivos y/o responsables (*accountable*) —por medios diferentes de las elecciones— frente a los ciudadanos, y en qué medida la ley se extiende a lo largo del territorio y los diversos sectores o clases sociales.¹⁵ Estos silencios son apropiados. La definición de poliarquía establece una línea divisoria crucial: separa los casos en que existen elecciones limpias, competitivas y regulares, así como las libertades contextuales arriba mencionadas, de los muchos otros en que todas o algunas de estas condiciones no se cumplen.

Por otro lado, habiendo establecido esta línea divisoria, el concepto de poliarquía permite muchas variaciones entre los casos delimitados. Estas diferencias son empíricas, pero también pueden ser normativamente evaluadas. Pueden, asimismo, ser examinadas prospectivamente, en términos de sus consecuencias para las probabilidades de supervivencia de cada poliarquía. Éstas son cuestiones importantes que requieren ciertas aclaraciones conceptuales.

Instituciones

Por definición, todos los casos latinoamericanos que he calificado como poliarquías entran en esta categoría gracias a un hecho simple pero crucial: las elecciones están institucionalizadas. Por institución entiendo una pauta regularizada de interacción conocida, practicada y aceptada (si bien no necesariamente aprobada) por actores cuya expectativa es seguir actuando de acuerdo con las reglas sancionadas y sostenidas por ella.¹⁶ Como señalan las perspectivas sociológicas, las instituciones suelen darse por descontadas, en su existencia y continuidad, por quienes actúan con y a través de ellas.¹⁷ Las instituciones “están allí”, regulando expectativas y comportamientos que no cuestionan su existencia socialmente determinada. A veces, llegan a ser

¹⁵ Para un útil listado de estas variaciones institucionalizadas, véanse Schmitter y Karl, *op. cit.*

¹⁶ Una caracterización más detallada de las instituciones se encuentra en mi “Delegative Democracy?”, *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1, enero de 1994, pp. 56-69.

¹⁷ Véase, especialmente, Ronald L. Jepherson, “Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism”, en Paul Di Maggio y Walter W. Powell (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press, 1992, pp. 143-163.

complejas organizaciones: se supone que operan bajo reglas realmente formalizadas y explícitas, y se materializan en edificios, rituales e individuos autorizados a hablar en su nombre. Éstas son las instituciones en que se concentran tanto la ciencia política “preconductista” como el neoinstitucionalismo contemporáneo. Una característica de las elecciones *qua* instituciones es que son altamente formalizadas (en términos de la minuciosidad y explicitación de reglas que se les aplican), pero funcionan de manera intermitente y por lo general carecen de una materialización organizacional permanente.

En todas las poliarquías, viejas y nuevas, las elecciones están institucionalizadas, tanto en sí mismas como en la razonable efectividad¹⁸ de las condiciones contextuales de libertad de prensa, acceso a información alternativa y libertad de asociación. Ésta es la dimensión intertemporal que anteriormente propuse como otro componente importante de la poliarquía: cuando las elecciones están institucionalizadas, no sólo son limpias y competitivas sino también permiten la expectativa generalizada de que nuevas rondas de elecciones limpias y competitivas tendrán lugar en un futuro indefinido. De esta manera, la mayoría de los líderes políticos y votantes da por descontado que las próximas elecciones se celebrarán tal como se encuentra legalmente establecido, que los votantes serán registrados de forma adecuada, que no sufrirán coerción física y que sus votos serán contados limpiamente. También se da por hecho que los ganadores asumirán sus cargos y que sus mandatos no serán arbitrariamente interrumpidos. Más aún, según la definición que adopté, para que este proceso electoral exista también debe haber libertad de opinión y asociación (incluyendo la formación de partidos políticos) y medios libres de censura. Los países donde las elecciones carecen de estas características no califican como poliarquías.¹⁹

¹⁸ El término “razonable” es admitidamente ambiguo. En ningún país estas libertades son por completo irrestrictas. Con “razonable” quiero decir que no existen prohibiciones *de jure* de estas libertades ni esfuerzos sistemáticos, y/o habitualmente exitosos, por parte del gobierno o de actores privados para anularlas.

¹⁹ Por otra parte, se puede lograr que las elecciones sean más auténticamente competitivas a través, por ejemplo, de medidas que disminuyan las ventajas de quienes ocupan posiciones gubernamentales o de partidos económicamente poderosos. Éstas son, por supuesto, importantes cuestiones. Pero estas diferencias existen entre países que ya califican como poliarquías.

Consolidación democrática e institucionalización plena

La actual literatura sobre democratización coincide en que muchas de las nuevas poliarquías no están, o están pobremente, institucionalizadas. Vimos, no obstante, que por definición todas las poliarquías, viejas y nuevas, tienen elecciones institucionalizadas. Por otra parte, pocas de las nuevas parecen haber institucionalizado alguna otra cosa, al menos en términos de lo que se podría esperar de la observación de algunas²⁰ de las viejas poliarquías. Pero esta expectativa es espuria: es un *non sequitur* creer que ciertas poliarquías no están institucionalizadas porque algunas de sus instituciones no son, o no funcionan, como las de las antiguas poliarquías. Pueden existir otras instituciones, aun cuando no sean las que aquella literatura prefiere o reconoce con facilidad.

Una vez que las elecciones están institucionalizadas, se puede decir que la poliarquía, o la democracia política, está "consolidada": si existe la expectativa de elecciones limpias, competitivas y regulares para un futuro indefinido, si es compartida por la mayoría de los actores políticos²¹ y la opinión pública, si múltiples actores invierten estratégicamente sus recursos suponiendo la continuidad de las elecciones y de las autoridades electas, y si las libertades contextuales son razonablemente respetadas, entonces, *ceteris paribus*, es probable que la poliarquía subsista. Estos rasgos, junto con la condición de que no existan poderes de veto sobre las autoridades electas, constituyen la influyente definición de "consolidación democrática" ofrecida por Juan Linz, quien la caracteriza como una situación "en que ninguno de los actores políticos más importantes, partidos o intereses organizados, fuerzas o instituciones, considera que existe alternativa al proceso democrático para llegar al poder, y [...] ningún grupo o institución política tiene la prerrogativa de vetar la acción de los gobernantes democráticamente electos [...] Para decirlo de manera más simple, la democracia tiene que ser considerada *'the only game in town'*".²² Ésta es una de-

²⁰ Desarrollaré más adelante la salvedad implícita en el término "algunas".

²¹ No todos estos actores necesitan ser "democráticos" desde un punto de vista subjetivo. Es suficiente con que estén convencidos de que "jugar a las elecciones" es su mejor opción estratégica y de que los autoritarios irredentos estén políticamente aislados.

²² Juan Linz, "Transitions to Democracy", *Washington Quarterly*, vol. 13, núm. 3, 1990, p. 156; la expresión *"the only game in town"* encierra ambigüedades que analizaré más adelante. Otras definiciones minimalistas, que también se basan en la idea de que la democracia llega a ser *"the only game in town"*, pueden encontrarse en Adam Przeworski, *Democracy and the Market. Political and Economic Reform in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Inglaterra, Cam-

finición minimalista que tiene importantes ventajas. Pero no veo muchos beneficios analíticos cuando se aplica el término "consolidado" a algo que es probable, aunque no seguro, que persista; "democracia" y "consolidación" son términos demasiado polisémicos como para formar un buen par.²³

Otros autores ofrecen una definición más amplia de consolidación democrática, muchos de ellos basados en el logro de un alto grado de "institucionalización".²⁴ A menudo estas definiciones no ven las elecciones como una institución. Concentran su atención en organizaciones formales, básicamente el ejecutivo, los partidos, el Congreso y, a veces, los tribunales. Desde esta perspectiva se han realizado valiosos estudios. Pero por la propia lógica de su razonamiento, que considera no institucionalizadas a muchas de las nuevas poliarquías, estos estudios deben postular, como criterio comparativo, una visión genérica y algo idealizada de las viejas poliarquías. Para empezar, debo reconocer mi desconcierto ante lo que este criterio comparativo realmente significa: no suele quedar claro si se trata de algo así como un promedio de las características observadas en el conjunto de las viejas poliarquías, o un tipo ideal elaborado a partir de estas características de algunos de sus miembros, o una enunciación normativa de rasgos preferidos. Un fuerte olor teleológico emana de esta manera de razonar. A los casos que no "llegaron" a institucionalizarse plenamente, o que no parecen moverse en esa dirección, se les considera estancados,²⁵ congelados,

bridge University Press, 1991, y Giuseppe Di Palma, *To Craft Democracies. An Essay on Democratic Transitions*, Berkeley y Los Ángeles, University of California Press, 1990.

²³ Como James March y Johan Olsen afirmaron recientemente: "Su legitimidad es tan generalizada y su uso tan indiscriminado, que el término 'democracia' corre el peligro de perder significado", *Democratic Governance*, Nueva York, The Free Press, 1995, p. 1. Veremos que "consolidación" es aún más problemático. Por ejemplo, en "Towards Consolidated Democracies: Five Arenas and Three Surmountable Obstacles", trabajo presentado en la conferencia sobre "Consolidating Third Wave Democracies", Taipei, agosto de 1995, Juan Linz y Alfred Stepan ofrecen una definición no minimalista de la consolidación democrática que discutiré posteriormente. Por el momento señalo que estos autores afirman que las democracias consolidadas no son inmunes a la quiebra; esta advertencia sería obviamente innecesaria si no fuera por las indeseadas connotaciones del término "consolidación".

²⁴ Aunque la mayor parte de las definiciones de la consolidación democrática se centra en la "institucionalización" (explícita o implícitamente, al definirla como la aceptación y/o aprobación de las instituciones democráticas y sus reglas formales), esta literatura presenta gran variedad de criterios adicionales. Según mi propio conocimiento, a partir de una reciente revisión de la literatura, esos criterios no son menos de doce; véase Don Chul Sin, "On the Third Wave Democratization. A Synthesis and Evaluation of Recent Theory and Research", *World Politics*, vol. 47, octubre de 1994, pp. 135-170.

²⁵ Ya es hora de autocritica. Utilicé el término "estancado" junto con Scott Mainwaring y Samuel Valenzuela en la "Introducción" a nuestra *op. cit.*, p. 11. Además, en mi capítulo en dicho volumen (pp. 17-56) ofrezco una definición no minimalista de la consolidación democrática y

empantanados, etc. Esta perspectiva supone que hay —o debería haber— factores que impulsan cierta dirección de cambio y que estos casos se han “estancado” en cierto punto o etapa del camino que conduce a su consolidación o institucionalización. Por otro lado, según el mismo punto de vista, los factores contrarios a esta dirección de cambio (*i.e.*, factores que parecen mantener estos casos en su situación no institucionalizada y/o de falta de consolidación) sólo pueden ser vistos como “obstáculos” a una dirección de cambio que de otra manera operaría fluidamente.²⁶ Que algunas de estas poliarquías se hayan mantenido en un estado de “prolongada falta de consolidación”²⁷ por veinte años sugiere que hay algo extremadamente raro en este tipo de concepto.

Para fundamentar esta crítica puede ser útil hacer referencia a un libro recientemente publicado.²⁸ Es el primero de una serie de cinco volúmenes, producto de un proyecto de ocho años en el cual participaron, como coautores y comentaristas, muchos de los más activos y distinguidos especialistas sobre democratización. La introducción (pp. 1-32) y las conclusiones (pp. 389-413), a cargo de los coeditores, constituyen un erudito destilado de este extenso proceso de intercambios académicos, orientado a: “(1) Componer un estudio sistemático de la naturaleza de la consolidación democrática en Grecia, Portugal, España y la Italia posfascista [...] y, (2) contribuir con las conclusiones derivadas de este estudio de caso regional al debate teórico emergente, más general, referido a las propiedades de la consolidación de la democracia y los procesos implicados en ella”.²⁹ Es un libro importante y, por la calidad de sus coautores y de los participantes en el proyecto global, una empresa justificadamente ambiciosa. También es paradigmático de los puntos de vista que critico en este trabajo. Los organi-

propongo la noción de “una segunda transición” de un gobierno democráticamente electo a un régimen democrático consolidado. Estos conceptos son buenos (es decir, malos) ejemplos de la teleología que aquí critico.

²⁶ Esta perspectiva teleológica es homóloga a la que caracterizó los estudios de la “modernización” en las décadas de los cincuenta y sesenta; en su momento recibió abundantes críticas, aunque evidentemente no fueron decisivas. Para una crítica del concepto de “consolidación democrática” convergente con la mía, véase Ben Ross Schneider, “Democratic Consolidations: Some Broad Comparisons and Sweeping Arguments”, *Latin American Research Review*, vol. 30, núm. 2, 1995, pp. 215-234, quien nos advierte contra “la falacia del universalismo excesivo”, p. 231.

²⁷ Philippe Schmitter y Terry Karl, “The Conceptual Travels of Transitologists and Consolidologists: How Far to the East Should They Attempt to Go?”, *Slavic Review*, vol. 63, primavera de 1994, pp. 173-185.

²⁸ Richard Gunther, Nikiforos Diamandouros y Hans-Jürgen Puhle (eds.), *The Politics of Democratic Consolidation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1995.

²⁹ *Ibid.*, p. xxix.

zadores del volumen emplean el concepto de “trayectorias de las transiciones y consolidaciones democráticas” con el cual, aun cuando advierten que “de ninguna manera debería ser entendido como un sesgo conceptual determinista”, procuran “captar y destacar la particular combinación e interacción entre libertad y restricción *en cada una de las etapas del proceso de democratización*”.³⁰ Además, declaran que “encontramos muy significativo el movimiento continuo hacia el tipo ideal de la consolidación democrática”.³¹ De manera congruente con esta perspectiva —a diferencia de los países de Europa meridional que, según estos autores, llegaron a ser democracias consolidadas en parte porque “atravesaron” *las etapas de democratización y desarrollo*—,³² los autores consideran que la mayor parte de América Latina, así como de Asia y el Este de Europa, “*todavía enfrenta problemas transicionales de diferente, y a menudo mayor, magnitud e intensidad que los primeros*”. Una excepción es la transición chilena, que “*se dirige a la consolidación*”³³ y “*parece estar recorriendo con firmeza el camino hacia la conclusión exitosa del proceso*”.³⁴ La imagen teleológica de las secuencias es tan fuerte que los autores comentados afirman, sorprendentemente, que sólo en el periodo “que sigue a la consolidación democrática”, la “etapa de la ‘persistencia democrática’”,³⁵ se abre “*un conjunto enteramente nuevo de cuestiones*, referido a problemas tales como la calidad de la democracia y el desempeño de sus instituciones políticas”. En apariencia, la etapa en que la democracia está todavía en proceso de consolidación (que según ellos “*debería considerarse anterior y diferente de la persistencia democrática*”)³⁶ no tiene nada que ver con los asuntos de calidad y desempeño. Una de las complicaciones que plantea esta perspectiva, además de no proponer criterios para definir cuándo termina la “etapa” de la consolidación y empieza la de la “persistencia”, es que resulta muy difícil establecer en qué momento se alcanza la primera. Volveré a este punto después; por el momento señalo que en el libro se ofrecen tres fechas diferentes para indicar el momento en que Grecia llegó a ser una democracia consolidada,³⁷ ade-

³⁰ *Ibid.*, p. xvi.

³¹ *Ibid.*, p. 9.

³² *Ibid.*, pp. xiv, xv y xvii.

³³ *Ibid.*, p. 19.

³⁴ *Ibid.*, p. 389.

³⁵ *Ibid.*, p. 413.

³⁶ *Ibid.*, p. xiii.

³⁷ 1977 y 1981 (*ibid.*, p. 29), y 1974 (*ibid.*, capítulo de Juan Linz y Alfred Stepan, “Democratic

más de la afirmación —al menos para mí— demasiado contraintuitiva de que la democracia griega se consolidó casi instantáneamente, mientras que la italiana necesitó alrededor de tres décadas³⁸ para llegar a esa feliz situación.

De una manera u otra, las poliarquías que estos puntos de vista consideran no consolidadas o que no están, o están pobremente, institucionalizadas, como los mismos términos lo indican, son caracterizadas de forma negativa, por lo que carecen del tipo y/o el grado de institucionalización supuestamente alcanzado por las viejas poliarquías. Pero las definiciones negativas y los “obstáculos” nos impiden construir tipologías de poliarquías sobre la base de los rasgos específicos, positivamente descritos, de cada subtipo.³⁹ Estas tipologías positivas son necesarias, entre otros propósitos, para evaluar las probabilidades de supervivencia que tiene cada tipo, para explorar sus pautas de cambio y para especificar las múltiples dimensiones en que los problemas de la calidad y el desempeño de la poliarquía pueden ser discutidos e investigados.

No hay teoría que nos diga por qué ni cómo las nuevas poliarquías que institucionalizaron las elecciones van a “completar” su complejo institucional o a llegar a “consolidarse”. Todo lo que podemos afirmar con nuestros actuales conocimientos es que, mientras las elecciones estén institucionalizadas, las poliarquías tal vez subsistirán. Podemos agregar la hipótesis de que esta probabilidad es mayor para las poliarquías que se encuentran formalmente institucionalizadas. Pero esta afirmación no es tan interesante si no tomamos en cuenta otros factores que pueden tener importantes efectos independientes sobre la probabilidad de supervivencia de cada subtipo de poliarquía.⁴⁰

Transition and Consolidation in Southern Europe, with Reflections on Latin America and Eastern Europe”, p. 110).

³⁸ *Ibid.*, pp. 22 y 412.

³⁹ Recordemos que se han propuesto varias tipologías de las poliarquías formalmente institucionalizadas; véase, especialmente, Arend Lijphart, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty Countries*, New Haven, Yale University Press, 1984. Que este texto haya sido tan útil para el conocimiento de estas poliarquías subraya la necesidad de que se amplíen los esfuerzos en ese sentido, hasta abarcar el conjunto, hoy grandemente ampliado, de las poliarquías. Un interesante intento en esta dirección es Carlos Acuña y William Smith, “Future Political-Economic Scenarios for Latin America”, en William Smith, Carlos Acuña y Eduardo Gamarra (eds.), *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1993, pp. 1-28.

⁴⁰ Adam Przeworski y sus colaboradores establecieron cuantitativamente que un mayor desarrollo económico y un régimen parlamentario aumentan la tasa promedio de supervivencia de las poliarquías. Éstas son interesantes conclusiones, pero los autores no han evaluado los efectos de la desigualdad económica ni el tipo de institucionalización informal que discuto más

En consecuencia, aplicar los términos “consolidada” o “altamente consolidada” a ciertas poliarquías no es más que decir que están institucionalizadas en el sentido que uno espera y aprueba. Ante la falta de una teoría que explique cómo y por qué esto puede suceder, la expectativa de que otras poliarquías lleguen a ser “consolidadas” o “altamente institucionalizadas” parece al menos prematura. En todo caso, esa teoría sólo podrá ser elaborada sobre la base de una descripción positiva de los principales rasgos de todos los casos pertinentes.

Reglas formales e informales

La poliarquía es el feliz resultado de procesos que tardaron siglos en países localizados en el cuadrante noroccidental del planeta. A pesar de importantes diferencias entre ellos, la poliarquía se materializó en un complejo institucional: un conjunto de reglas e instituciones (muchas de ellas, organizaciones complejas) explícitamente formalizado en constituciones y legislación auxiliar. Se supone que las reglas guían la manera en que los individuos se comportan dentro de y en interacción con las instituciones. Cuando otros países adoptan la poliarquía, la institución de las elecciones funciona en gran medida como dicta la regla. Pero en muchas de las nuevas poliarquías no funcionan así otras instituciones, las organizaciones complejas del conjunto institucional de la poliarquía. La medida en que el comportamiento y las expectativas de comportamiento se aproximan o desvían de lo prescrito por las reglas formales es difícil de estimar empíricamente. Cuando la adecuación es razonablemente cercana, las reglas formales simplifican nuestra tarea; son buenas predictoras del comportamiento y las expectativas; en este caso, se puede decir que todas o la mayoría de las instituciones y reglas formales de la poliarquía han alcanzado plena institucionalización.⁴¹ Cuando la adecuación es escasa o inexistente, debemos en-

adelante. Sin nuevas investigaciones es imposible conocer la dirección causal y el peso de todas estas variables. Sospecho que una alta desigualdad económica tiene estrecha relación con la institucionalización informal. Pero no sabemos si alguno o ambos de estos factores modifica, directa o indirectamente, las probabilidades de subsistencia de cada poliarquía, o si puede cancelar el efecto del desarrollo económico establecido por Przeworski *et al.* Véanse Adam Przeworski y Fernando Limongi, “Modernization: Theories and Facts”, Chicago Center for Democracy, University of Chicago (Working Paper, núm. 4), noviembre de 1994, multicopiado, y Adam Przeworski, Michael Álvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi, “Economic and Institutional Conditions of Durability of Democracy”, multicopiado, New York University, septiembre de 1995.

⁴¹ Un tema del que no me ocupo aquí es el grado en que las reglas formales se hallan insti-

frentar la doble tarea de describir el comportamiento real y de especificar las reglas (a menudo informales) que ese comportamiento y esas expectativas efectivamente siguen. Los actores son tan racionales en estos escenarios como en los altamente formalizados, pero su racionalidad no puede ser entendida sin las reglas y su conocimiento compartido que, efectivamente, establecen los parámetros de su comportamiento y sus expectativas. Por supuesto, se podría definir esta situación de forma negativa, en términos de la falta de adecuación entre las reglas formales y el comportamiento observado. Pero, como señalé antes y como los antropólogos bien saben, esto no nos exige de estudiar las reglas que en realidad se siguen ni nos autoriza a suponer que existe una tendencia a una mayor adecuación entre comportamiento y reglas formales. Esto es especialmente cierto cuando las reglas informales son ampliamente compartidas y están profundamente arraigadas; en este caso, son éstas las que están altamente institucionalizadas, no las formales.⁴²

En cierta medida, esto también sucede en las viejas poliarquías. Los múltiples lamentos, desde todos los costados del espectro ideológico, sobre la declinación de la democracia en estos países son en parte producto de la visible y creciente, en apariencia, brecha entre las reglas formales y el comportamiento de todo tipo de actores políticos. Pero la brecha es aún mayor en muchas de las nuevas poliarquías, ya que en ellas las reglas formales sobre cómo deben funcionar, supuestamente, las instituciones políticas suelen ser guías muy pobres de lo que en realidad sucede.

Particularismo y poliarquía

El argumento de la sección anterior no implica que el proceso político no esté institucionalizado. El problema es que concentrar la atención

tucionalizadas en diversas viejas poliarquías y, dentro de ellas, a lo largo de diferentes áreas de cuestiones. Las variaciones parecen importantes en ambas dimensiones.

⁴² El saber popular de muchos países está repleto de chistes que aluden al extranjero inocente o al nativo bobo que se encuentran en serios problemas al seguir las reglas formales de una situación. Exploré parte de esta problemática en los casos de Brasil y Argentina en "Democracia en la Argentina: micro y macro" (Working Paper, núm. 2), Notre Dame, Instituto Kellogg, 1983; "¿Y a mí qué me importa? Notas sobre sociabilidad y política en Argentina y Brasil" (Working Paper, núm. 9), Notre Dame, Instituto Kellogg, 1984, y "Micro-escenas de la privatización de lo público en Brasil" (Working Paper, núm. 21), con comentarios de Roberto DaMatta y J. Samuel Valenzuela, Notre Dame, Instituto Kellogg, 1989.

en las instituciones formales y organizacionalmente materializadas de la poliarquía nos impide ver otra institución, informal y en ocasiones encubierta, que tiene enorme influencia en muchas nuevas poliarquías: el clientelismo y, más generalmente, el particularismo. En este artículo no puedo ocuparme de los detalles y matices que requiere la adecuada discusión de estos términos,⁴³ me referiré a diversas relaciones no universalistas, desde transacciones particularistas jerárquicas, patronazgo, nepotismo, favores y *jeitos*, hasta acciones que, según las reglas formales del complejo institucional de la poliarquía, serían consideradas corruptas.⁴⁴

El particularismo —y su contraparte, concepciones y prácticas neopatrimonialistas⁴⁵ y delegativas de gobierno— es antagónico con uno de los principales aspectos del complejo institucional de la poliarquía: la distinción, en términos legales, normativos y de comportamiento, entre la esfera pública y la privada. La efectividad de esta distinción es un aspecto importante de la institucionalización formal de la poliarquía.

Supuestamente, los individuos que asumen funciones en las instituciones políticas (y estatales en general) no están dominados por motivos particularistas sino por concepciones universalistas orientadas a la obtención de alguna versión del bien público. En las viejas poliarquías los límites que separan lo público de lo privado a veces son

⁴³ Para los propósitos del argumento que esbozo en este trabajo, y no sin dudas derivadas de vaguedad, en adelante emplearé el término "particularismo" para referirme a este fenómeno. Una discusión reciente de la relevancia actual del clientelismo, incluso en las poliarquías, se encuentra en Luis Roniger y Ayse Gunes-Ayata (eds.), *Democracy, Clientelism, and Civil Society*, Boulder, Lynne Rienner, 1994. Para estudios centrados en América Latina con argumentos afines al mío véase, especialmente, Roberto DaMatta, *A Casa e a Rua. Espaço, Cidadania, Mulher e Morte no Brasil*, São Paulo, Editora Brasiliense, 1985; Jonathan Fox, "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship", *World Politics*, vol. 46, núm. 2, enero de 1994, pp. 151-184; Francis Hagopian, "The Compromised Transition: The Political Class in the Brazilian Transition", en Scott Mainwaring et al. (eds.), *op. cit.*, pp. 243-293, y Scott Mainwaring, "Brazilian Party Underdevelopment in Comparative Perspective", *Political Science Quarterly*, vol. 107, núm. 4, invierno de 1992-1993, pp. 677-707.

⁴⁴ Quizá deba insistir en que las poliarquías formalmente institucionalizadas no están exentas de relaciones particularistas. Me refiero a cuestiones de grado que parecen tan importantes como para requerir reconocimiento conceptual. Un indicador importante de estas diferencias es la extraordinaria indulgencia con que, en las poliarquías institucionalizadas de manera informal, los líderes políticos, la opinión pública e incluso los tribunales tratan ciertas situaciones que, en otras poliarquías, se considerarían casos de severo conflicto de interés.

⁴⁵ Para este tema, véase mi "Transitions, Continuities, and Paradoxes", en Scott Mainwaring et al., *op. cit.*, pp. 17-56. Un interesante análisis del neopatrimonialismo es Jonathan Hartlyn, "Crisis-Ridden Elections (Again) in the Dominican Republic: Neopatrimonialism, Presidentialism, and Weak Electoral Oversight", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 34, núm. 4, invierno de 1994, pp. 91-144.

difusos. Pero la noción misma de límite es generalmente aceptada y, no pocas veces, enérgicamente reivindicada cuando parece transgredida por acciones particularistas de las autoridades públicas. En los casos en que el particularismo es ubicuo, esta noción es más débil, menos ampliamente reafirmada y rara vez respetada.

Pero la poliarquía es importante, incluso en las esferas institucionales que, en contra sus reglas formales, están dominadas por el particularismo. Allí, en el Congreso, los tribunales y en algunas acciones del ejecutivo, se consuman rituales y discursos como si las reglas formales fueran la principal guía de los comportamientos. Las consecuencias son dobles. Por una parte, al pagar tributo a las reglas formales del complejo institucional de la poliarquía, esos rituales y discursos facilitan las acciones de políticos con orientaciones más universalistas, así como demandas sociales de que dichas reglas sean verdaderamente seguidas.⁴⁶ Por la otra, la manifiesta hipocresía de muchos de estos rituales y discursos alimenta un cinismo generalizado hacia las instituciones formales de la poliarquía, sus ocupantes y los "políticos" en general. En la medida en que esta segunda consecuencia es muy visible, el particularismo se da por descontado y se practica como la principal forma de acceso al y de ejercicio del poder político (con la peculiaridad complementaria de que se esperan y descuentan como mera retórica discursos que afirman seguir el otro tipo de reglas). El particularismo es un importante componente del régimen político de estas poliarquías.⁴⁷ Las poliarquías son regímenes políticos, pero no todas son el mismo régimen.

Éste es el sentido en que resultan ambiguos los citados argumentos de Linz, Przeworski y otros, que afirman que la consolidación se alcanza cuando la "democracia se transforma en *'the only game in town'*". En el contexto es claro que Linz y Przeworski se refieren a las

⁴⁶ En estos países hay una rica historia de políticos, líderes sociales y ONG que reclaman lo que en última instancia es la efectividad del imperio de la ley, tal como está supuesto en el complejo institucional completo de la poliarquía. Este no es el lugar para relatar esta historia y sus variados resultados.

⁴⁷ Entiendo que régimen es "el conjunto de patrones efectivamente prevalecientes (no necesariamente formalizados desde el punto de vista legal) que establece las modalidades de reclutamiento y acceso a los roles gubernamentales, y los recursos permisibles que forman la base de las expectativas de acceso a tales roles", tal como lo defino en mi *Bureaucratic Authoritarianism. Argentina, 1966-1973, in Comparative Perspective*, Berkeley, University of California Press, 1988, p. 6. Gerardo Munck, en "Political Regime, Transition, and Consolidation. Conceptual Issues in Regime Analysis", trabajo presentado en la reunión de 1995 de la Latin American Studies Association, Washington, ofrece un interesante análisis del concepto de régimen y sus usos en los estudios comparativos.

reglas formales de la poliarquía.⁴⁸ Más generalmente, aun cuando puedan no referirse explícitamente a la “institucionalización”, los autores que se restringen al término “consolidación” también postulan, de forma más o menos implícita, la efectiva adecuación entre las reglas formales y el comportamiento real.⁴⁹ Por ejemplo, Przeworski también sostiene que la consolidación democrática se consume “...cuando nadie puede imaginarse actuando fuera de las instituciones democráticas...”. Pero esto no excluye la posibilidad de que los juegos practicados “dentro” de las instituciones democráticas sean diferentes de los que dictan sus reglas formales. Przeworski agrega: “Para decirlo de manera un poco más técnica, la democracia se consolida cuando el cumplimiento de sus reglas —el hecho de actuar dentro del marco institucional— constituye el equilibrio de las estrategias descentralizadas de todas las fuerzas relevantes”.⁵⁰ Claramente, Przeworski supone que existe sólo un equilibrio: el generado por una cercana adecuación entre reglas formales y comportamiento. Sin embargo, aunque inferiores en términos de desempeño y resultados que consideramos importantes, las situaciones que aquí describo también pueden constituir un equilibrio.⁵¹

Más aún, si el principal criterio para determinar la institucionalización o consolidación democrática es una adecuación razonablemente cercana entre reglas formales y comportamiento, los puntos de vista que estoy criticando enfrentan serios problemas con países como Italia, Japón y la India. Éstas son viejas poliarquías donde, de acuerdo con

⁴⁸ Esto es explícito en la definición tridimensional no minimalista que Juan Linz y Alfred Stepan ofrecen en su *op. cit.*, la cual incluye una “dimensión constitucional” que se expresa en un “espíritu de constitucionalismo” que “requiere una clara jerarquía de leyes, interpretadas por un sistema judicial independiente y apoyadas por una fuerte cultura legal en la sociedad civil” (p. 5). Éste es un criterio muy exigente; literalmente tomado, nos llevaría a excluir del conjunto de las democracias consolidadas, por lo menos, a Italia, India y Japón. Volveré sobre esto.

⁴⁹ Véase, entre otras que podrían ser citadas (muchas transcritas en Sin y en Gunther, Diamonduros y Puhle, *op. cit.*), la definición de consolidación democrática propuesta por estos autores: “Consolidación [...] se refiere al logro de un sustancial apoyo actitudinal y la adecuación del comportamiento a las nuevas instituciones democráticas y las reglas que imponen” (p. 3; una definición más amplia pero equivalente se ofrece en la p. 7).

⁵⁰ Przeworski, *Democracy and the Market*, *op. cit.*, p. 26.

⁵¹ Philippe Schmitter, aunque no usa este lenguaje, también concibe a la consolidación democrática en términos de una cercana adecuación entre las reglas formales y el comportamiento; “Dangers and Dilemmas of Democracy”, *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 2, abril de 1994, pp. 56-74. Schmitter comienza afirmando que: “En Sudamérica, Europa oriental y Asia el espectro que acechaba la transición es [...] la falta de consolidación [...] Estos países están ‘condenados’ a mantenerse democráticos casi por defecto”. El autor reconoce que los atributos de la poliarquía pueden mantenerse en tales países, pero estos “patrones nunca terminan de cristalizarse” (pp. 60-61). Afirmar que todas las regiones excepto el Noroeste son democráticas “por defecto” (i.e., definidas de forma negativa) y observan reglas “(no) cristalizadas” (i.e., no institucionalizadas formalmente) es otra manera de formular la concepción que aquí crítico.

la evidencia disponible, varias formas de particularismo son muy importantes y están ampliamente difundidas. Con todo, estos casos no parecen problemáticos para la literatura que discuto. Que estas poliarquías estén clasificadas como “consolidadas” (o, por lo menos, que no lo estén junto con las “no consolidadas”) pone de manifiesto la fuerza paradigmática —y la inconsistencia— de esta perspectiva: asigna el término “consolidado” a casos que claramente no se adecuan a sus argumentos pero que existen como poliarquías por un periodo bastante más largo que el de las nuevas poliarquías. Estos casos no funcionan como suponen las concepciones normativas (y/o etnocéntricas) que definen en qué consiste la consolidación democrática. Ésta es una anomalía paradigmática típica: resuelve estos problemas relegándolos a un limbo teórico⁵² como si, porque se consideran de alguna manera “consolidados”, sus grandes brechas entre reglas formales y comportamiento fueran irrelevantes. Esta operación es costosa, porque con ella se omiten importantes variaciones teóricas y empíricas en el estudio del conjunto de todas las poliarquías.

Otro problema irresuelto es el de quién, y en qué medida, debería adherirse a las reglas formales para que la democracia se consolide (el requisito de “legitimidad” que algunas definiciones incorporan). En este caso, la literatura oscila entre exigir la adhesión de ciertos líderes o requerir la de la mayoría de la población, y entre reclamar una decidida aceptación normativa de las reglas formales o que simplemente no se perciban alternativas practicables a la democracia. El alcance de estas adhesiones también es problemático: ¿basta con que se refiera sólo a las organizaciones formales del régimen o debería extenderse a otras áreas, por ejemplo al surgimiento de una cultura política democrática ampliamente compartida?

Dadas las dificultades conceptuales que estoy analizando, no sorprende que resulte imposible definir con precisión, analítica y empíri-

⁵² Una excepción es Gunther, Diamandouros y Puhle, *op. cit.*, donde Italia es uno de los cuatro casos estudiados. Pero la manera como estos autores conciben los acontecimientos recientes en Italia es ejemplificadora del pantano conceptual generado por la idea de consolidación democrática. Afirman que en Italia “varios regímenes parciales [...] fueron desafiados, se desconsolidaron e iniciaron un importante proceso de reestructuración en 1991” (p. 19). Estos regímenes parciales incluyen “el sistema electoral, el sistema de partidos y la propia estructura del estado” (*ibid.*), así como “la naturaleza básica de las relaciones ejecutivo-legislativo” (p. 394). Sin embargo, “la democracia italiana se mantiene fuerte y resistente” (p. 412), luego de que prácticamente todos los aspectos importantes de su régimen político, e incluso del Estado, se “desconsolidaron”. Si los autores quieren decir que, a pesar de una severa crisis, es probable que la poliarquía italiana subsista, estoy de acuerdo.

camente, cuándo una democracia se ha “consolidado”. Podemos darnos una idea de esta dificultad adicional si consideramos “las medidas empíricas inequívocas” que Gunther, Diamandouros y Puhle proponen como indicadores de la consolidación democrática.⁵³ Supuestamente, éstos ayudan a diferenciar los casos de Europa meridional de la mayoría de los latinoamericanos, así como los de Europa Oriental y Asia. Estas “severas pruebas” son: 1) “Alternancia de los rivales en el poder”; 2) “Apoyo generalizado continuo y estabilidad durante situaciones de dificultad económica extrema”; 3) “Derrota y castigo efectivo de los grupos rebeldes estratégicamente ubicados” (*sic*); 4) “Estabilidad del régimen frente a una radical reestructuración del sistema de partidos”, y 5) “Ausencia de partidos o movimientos sociales antisistema políticamente significativos”.⁵⁴ En cuanto a América Latina, cabe comentar respecto a cada uno de estos indicadores que: 1) las alternancias en el “poder” (*i.e.*, en el gobierno) mediante procesos electorales pacíficos han sido tan frecuentes en América Latina como en Europa meridional; 2) en aquélla, el apoyo a la estabilidad del régimen se ha mantenido —en Argentina, Brasil y Bolivia, entre otros países— incluso frente a recesiones mucho más agudas que las sureuropeas y en medio de inflaciones de cuatro dígitos; 3) el registro de castigos es pobre en las dos regiones, aunque en ambas existen importantes excepciones; 4) aun teniendo en cuenta la Italia de hoy, es difícil imaginar reestructuraciones del sistema de partidos más radicales que las de Brasil, Bolivia y Ecuador, y 5) los partidos políticos y las fuerzas sociales “antisistema” están tan ausentes de las poliarquías latinoamericanas como de las de Europa meridional. Como ya dije, las actuales poliarquías latinoamericanas no son casos de consolidación democrática. Afirmando que los indicadores de consolidación democrática propuestos por estos autores son extremadamente ambiguos; llevando su argumento a su *reductio ad absurdum*, se podría decir que las poliarquías de América Latina están “más consolidadas” porque han atravesado más “pruebas severas” que las de Europa meridional...

⁵³ *Op. cit.*, p. 13 y ss.

⁵⁴ *Ibid.*, *op. cit.*, pp. 12-13.

Algunos correlatos y afinidades electivas

Por varias razones podemos preferir —yo lo hago— un juego político cercanamente ajustado a las reglas formales del complejo institucional completo de la poliarquía. Sin embargo, existen poliarquías —algunas tan viejas como Italia, India y Japón y, en América Latina, Colombia y Venezuela— que han subsistido largo tiempo aunque no funcionan tal como sus reglas formales prescriben. Para entender estos casos necesitamos saber cuáles son los juegos que realmente se practican y bajo qué reglas.

En países donde una gran brecha entre *le pays réel* y *le pays légal* es parte de su historia, la continuidad e, incluso, la alta visibilidad de esta diferencia entre reglas formales y comportamiento puede no amenazar la supervivencia de la poliarquía, pero tampoco contribuye a borrarla. Las instituciones tienden a ser resistentes y duraderas, especialmente cuando tienen profundas raíces históricas; el particularismo, por cierto, no es la excepción.⁵⁵ El particularismo es un rasgo permanente de la sociedad humana que, sólo en épocas recientes, en ciertos lugares y ámbitos institucionales pudo ser moderado por normas y reglas universalistas. En muchas nuevas poliarquías el particularismo está vigorosamente asentado en sus instituciones políticas formales. Pero, al mismo tiempo, la ocupación de las posiciones más altas en el gobierno se determina mediante el proceso universalista de contar limpiamente el voto de cada persona como un voto. Esto puede sonar paradójico, pero no lo es; sólo significa que estas poliarquías no son las que los estudiosos tenían en mente cuando —como una reflexión sobre los regímenes políticos noroccidentales— elaboraron la teoría de la democracia; tampoco son las que muchos de los actuales estudios sobre la democratización suponen que deberían ser.

⁵⁵ Obviamente hace falta un análisis más amplio y dinámico que debería incluir, por lo menos, el papel de los políticos y segmentos de la sociedad civil que exigen reglas más universalistas y comportamientos orientados públicamente; la extraña coexistencia de un particularismo ubicuo con modalidades altamente tecnocráticas de decisión en política económica; los reclamos internacionales (especialmente referidos a la corrupción y a la incertidumbre en el proceso legislativo y la administración de justicia) de que el comportamiento de las autoridades públicas se aproxime al prescrito por las reglas formales y la necesidad de tener en cuenta distintos tipos y ámbitos institucionales de funcionamiento del clientelismo y el particularismo. Philippe Schmitter ha presentado la interesante idea de que las poliarquías deberían desagregarse en varios "regímenes parciales"; la mayoría seguramente se revelaría bastante diferente al comparar los casos institucionalizados con los que no lo están. Véase, de este autor, "The Consolidation of Democracy and Representation of Social Groups", *American Behavioral Scientist*, vol. 35, núms. 4 y 5, marzo/junio de 1992, pp. 422-449.

El que algunas poliarquías estén informalmente institucionalizadas tiene varias consecuencias importantes. Aquí quiero destacar una, estrechamente relacionada con el desdibujamiento de los límites entre las esferas pública y privada: la *accountability*, aspecto crucial de las poliarquías formalmente institucionalizadas, se ve seriamente obstruida. La institucionalización de las elecciones significa que existe *accountability* electoral retrospectiva.⁵⁶ Además, una prensa más o menos libre y varios segmentos activos de la sociedad se encargan de que algunos actos de gobierno escandalosamente ilícitos sean denunciados (aunque rara vez castigados). En estos aspectos la poliarquía, aun cuando no está formalmente institucionalizada, supone una gran diferencia con cualquier tipo de régimen autoritario. De todas maneras, de lo que se carece es de otra dimensión de la *accountability* que denomino "horizontal".⁵⁷ Me refiero a los controles que algunas agencias estatales ejercen, supuestamente, sobre otras. Sean parlamentaristas o presidencialistas, unitarias o federales, tengan una división constitucional del poder o carezcan de ella, las poliarquías formalmente institucionalizadas cuentan con varias agencias investidas de autoridad legalmente definida para supervisar y eventualmente sancionar (o disponer que otras agencias lo hagan) acciones ilegales emprendidas por agentes estatales. Ésta es una expresión, pasada por alto en general, del imperio de la ley en uno de los ámbitos en que es más difícil implantarlo: el control de los agentes estatales, especialmente de quienes ocupan los cargos públicos más altos, sean o no electos. La idea básica es que las instituciones formales tienen límites legalmente establecidos y bien definidos, que circunscriben el adecuado ejercicio de su autoridad, y que existen agencias estatales encargadas de controlar y corregir las violaciones por parte de cualquier funcionario o agencia. Estos límites están estrechamente relacionados con la frontera privado/público, puesto que quienes desempeñan funciones en la última esfera están obligados a seguir reglas universales y públicamente orientadas y no sus intereses particulares. Obviamente, la efectividad de estas reglas depende de la existencia de agencias estatales —en especial, aunque no exclusivamente, los tribunales— que ejerzan los controles horizontales,⁵⁸ no sólo nominalmente sino también en la práctica.

⁵⁶ Y funciona, como lo indican los numerosos cambios de partido en el gobierno en muchas de estas poliarquías.

⁵⁷ En mi "Delegative Democracy?", *op. cit.*, presento una exposición más detallada de esta cuestión.

⁵⁸ Ésta no es una relación puramente bilateral entre una agencia de control y una agencia

El funcionamiento de esta red de límites y *accountabilities* es otro importante componente de la institucionalización formal de la poliarquía.

Aunque lejos de ser perfecta, la *accountability* horizontal es un componente bastante efectivo de las poliarquías formalmente institucionalizadas. En contraste, es muy poca la *accountability* en la mayoría de las nuevas poliarquías. Más aún, en muchas de ellas, el ejecutivo hace denotados esfuerzos, a menudo exitosos, por erosionarla. Esta combinación de elecciones institucionalizadas, particularismo como institución política dominante y una gran brecha entre las reglas formales y el funcionamiento de la mayoría de las instituciones políticas tiene fuerte afinidad con concepciones y prácticas delegativas, no representativas, de la autoridad política. Con ellas me refiero a una visión cesarista, plebiscitaria, de un ejecutivo que se cree investido del poder de gobernar el país a su arbitrio. Acentuadas por las urgencias impuestas por una severa crisis económica y en consonancia con viejas concepciones *völkischen*, antiindividualistas, de la política, esta visión y las prácticas resultantes son hostiles a la institucionalización política formal. De acuerdo con esta visión, el Congreso, los tribunales y las agencias estatales de control son estorbos que impiden el apropiado desempeño de las tareas que han sido delegadas al ejecutivo por el electorado. Los esfuerzos del ejecutivo por debilitar estas instituciones, invadir su autoridad legalmente establecida y socavar su prestigio son el lógico corolario de esa visión.⁵⁹ Por otro lado, como advirtió Max Weber, las instituciones despojadas de responsabilidad y poder reales tienden a actuar de modos que parecen confirmar las razones aducidas por ese despojo. Como consecuencia, el particularismo tiende a reinar en el Congreso y los partidos, los tribunales fracasan de forma manifiesta en administrar justicia y las agencias de control son eliminadas o reducidas a la pasividad. Este contexto estimula nuevas extralimitaciones, en especial (aunque no exclusivamente) por parte del ejecu-

controlada; es una característica global del sistema legal aplicado al funcionamiento del Estado, el régimen y el gobierno.

⁵⁹ El lector seguramente habrá advertido que me estoy refiriendo a países con regímenes presidencialistas y que, en consecuencia, estoy soslayando argumentos, iniciados por Juan Linz y seguidos por otros destacados especialistas, referidos a las ventajas que los regímenes parlamentaristas tienen sobre los presidencialistas que caracterizan a América Latina. Aunque estos argumentos me convencen en abstracto, dadas las características que describo en este trabajo, soy escéptico respecto a las consecuencias prácticas del intento de implantar el parlamentarismo en estos países.

tivo, atenúa aún más la frontera público/privado y crea enormes tentaciones para la corrupción.

¿Por qué, en este océano de particularismo y límites difusos, sobrevive el proceso universalista de las elecciones libres? Los gobiernos que manipulan leyes e incluso constituciones no son sólidos garantes de la integridad del proceso electoral. Sin embargo, al menos respecto a las elecciones de las máximas autoridades nacionales, el presente contexto internacional es sumamente importante. Las elecciones nacionales son observadas de cerca y, sobre todo si se detectan irregularidades, ampliamente comentadas. La limpieza es el principal atributo —si no el único— que certifica ante otros gobiernos y la opinión internacional que un país es democrático.⁶⁰ Hoy en día esta certificación proporciona importantes ventajas tanto a los países como a quienes los gobiernan. Dentro del país, las elecciones son un momento en que opera algo similar a la *accountability* horizontal: partidos diferentes del que está en el poder tienen fiscales en los centros de votación con el claro interés de prevenir maniobras fraudulentas. Además, las elecciones concentran la atención nacional y son intensamente cubiertas por los medios, los que suelen estar dispuestos a denunciar violaciones del proceso. Probablemente en esos momentos, en los que además un denso conjunto de símbolos y rituales acompaña la votación, se violaría un elemental sentido de justicia si el voto que cada cual emite fuera víctima del fraude. Estas violaciones, asimismo, suelen ser denunciadas de inmediato, cuando muchas personas concentran su atención en los resultados. El consecuente sentido de injusticia, las eventuales protestas y sus repercusiones en los medios internacionales, junto con el posterior deterioro que causaría el intento de imponer como válidos los resultados electorales ostensiblemente adulterados, imponen costos suficientemente altos como para que, en general, los gobiernos de estas poliarquías acepten los riesgos inherentes a un proceso electoral limpio.

Particularismo generalizado, gobierno delegativo, débil *accountability* horizontal y la consiguiente baja transparencia de los procesos

⁶⁰ Como puede apreciarse, por ejemplo, en la condonación por la mayoría de las principales potencias de los golpes perpetrados por los presidentes democráticamente electos Yeltsin y Fujimori. Existieron, sin duda, importantes razones de *realpolitik* detrás de esta condonación, especialmente en relación con Rusia. Pero esto sólo subraya la importancia decisiva del criterio electoral para certificar por y ante los actores más poderosos en la arena internacional, no sólo la existencia sino también la continuidad de la poliarquía aun cuando sus otros atributos hayan sido suprimidos.

de representación y elaboración de políticas tienen, entre otras, dos consecuencias negativas que quiero señalar. Una es que la falta generalizada de controles protege y realimenta viejas prácticas autoritarias.⁶¹ La otra es que se introducen fuertes sesgos, en términos de influencia sobre la elaboración e instrumentación de políticas, en favor de los intereses altamente organizados y económicamente poderosos (en países que inauguraron sus poliarquías en condiciones de aguda desigualdad).

La situación general resultante implica una disyunción que resulta extraña cuando se compara con la experiencia histórica de la mayoría de las poliarquías formalmente institucionalizadas.⁶² En los países que aquí nos ocupan, las libertades *democráticas*, propiamente políticas, son efectivas: votación sin coerciones, libertad de opinión, de movimiento, de asociación y otras ya enumeradas. Pero para grandes segmentos de la población, las libertades *liberales* básicas son negadas o violadas recurrentemente. Los derechos de mujeres golpeadas a demandar a sus maridos, de campesinos a lograr un juicio imparcial frente a sus patrones, la inviolabilidad del domicilio en los barrios pobres y, en general, el derecho de los pobres y diversas minorías a ser adecuadamente tratados por las agencias estatales y los tribunales de justicia, son con frecuencia negados. La efectividad del conjunto de derechos democráticos y liberales es condición de la plena ciudadanía civil y política. En muchas de las nuevas poliarquías, los individuos son ciudadanos en relación con la única institución que funciona de la manera prescrita por sus reglas formales, las elecciones. En el resto, sólo los miembros de una minoría privilegiada son ciudadanos ple-

⁶¹ Para análisis de algunas de estas situaciones véase Paulo Sérgio Pinheiro y Malak El-Chini Popovic, "Poverty, Marginalization, Violence and the Realization of Human Rights", Preparatory Committee, United Nations World Conference on Human Rights, Ginebra, abril de 1993, multicopiado; Paulo Sérgio Pinheiro, "The Legacy of Authoritarianism in Democratic Brazil", en Stuart S. Nagel (ed.), *Latin America Development and Public Policy*, Nueva York, St. Martin's University Press, 1995, pp. 237-253, y Martha K. Huggins (ed.), *Vigilantism and the State in Modern Latin America. Essays on Extralegal Violence*, Nueva York, Praeger, 1991. Véase también el preocupante análisis que, basado en datos de Freedom House, Diamond presenta en su *op. cit.*; en los últimos años fueron más los países latinoamericanos que retrocedieron que los que avanzaron en los índices de libertad presentados por esta fuente y elaborados por Diamond. Discutí diversos aspectos del debilitamiento del imperio de la ley y de una ciudadanía severamente truncada en "On the State, Democratization, and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Post-Communist Countries", *World Development*, vol. 21, núm. 8, 1993, pp. 1355-1369. La versión en español de este texto apareció en *Desarrollo Económico*, vol. 33, núm. 130, 1993, pp. 163-184.

⁶² Esta afirmación merece una importante salvedad. La secuencia sólo se aplica a la población masculina de estos países, tal como señala Sylvia Walby en "Is Citizenship Gendered?", *Sociology*, vol. 28, núm. 2, mayo de 1994, pp. 379-395.

nos.⁶³ Las poliarquías formalmente institucionalizadas exhiben distintas combinaciones de democracia, liberalismo y republicanismismo (entendido como una visión que concuerda con el liberalismo en el trazado de una clara distinción entre lo público y lo privado, pero que incorpora una concepción que enaltece la actuación en la esfera pública e impone severas obligaciones a los que en ella se desempeñan). Las poliarquías informalmente institucionalizadas son democráticas en el sentido recién definido y cuando —como a menudo ocurre— incorporan el componente plebiscitario del gobierno delegativo, fuertemente mayoritario. Pero sus componentes liberal y republicano son muy débiles.

Algunas sugerencias (en lugar de conclusiones)

Como autor que ha cometido varios de los errores que aquí critico, creo que los estudiosos de la democratización estamos todavía atrapados por el espíritu de una época que en algunos de nuestros países puede estar cerca, pero que en otros parece ya muy lejana. Creemos que la democracia, incluso en su versión relativamente modesta de la democracia política, o poliarquía, es inmensamente preferible a los regímenes autoritarios que la precedieron. Compartimos la alegría de la caída de esos regímenes y algunos participamos en estos sucesos históricos. Fueron momentos de gran entusiasmo y esperanza. Muchos se movilizaban reclamando democracia y encontraron apoyo en la opinión internacional. Por supuesto, la demanda de democracia tenía muchos significados. Pero, en todos los casos, tenía un poderoso denominador común: “¡Nunca más!”.⁶⁴ Confusa, utópica o limitada, cualquiera que fuera la idea que cada uno tenía de lo que era la democracia, estaba claro que implicaba deshacerse de los regímenes autoritarios e impedir que resurgieran. La *democracia*, aunque —o quizá porque— se le asignaban múltiples significados, era el reclamo movilizador fundamental. De alguna manera, en el futuro cercano esta democracia se parecería

⁶³ Aquí no discuto un tema adyacente de gran importancia: las interrelaciones de estos problemas con una extendida pobreza y, especialmente, con profundas desigualdades de diverso tipo.

⁶⁴ Éste es el título de los informes de las comisiones que investigaron las violaciones de derechos humanos en Argentina y Brasil. Para una exposición más amplia de lo que denomino el ánimo antiautoritario dominante durante las transiciones, véase mi “Transitions, Continuities, and Paradoxes”, *op. cit.*, y Nancy Bermeo, “Democracy and the Lessons of Dictatorship”, *Comparative Politics*, vol. 24, abril de 1992, pp. 273-291.

a las de los admirados países noroccidentales —admirados porque tienen democracias duraderas y porque son ricos, y porque las dos cosas parecían ir juntas—. Igual que en estos países, luego de la transición la democracia debía ser estabilizada o consolidada. Noroccidente era percibido como la meta de una trayectoria que sería recorrida después de eliminar a los tiranos.⁶⁵ Los residuos de estas esperanzas y sus discursos entrañan que *democracia y consolidación* son términos útiles, pragmáticamente válidos, en el discurso político de hoy.⁶⁶ Pero es hora de examinar su pertinencia teórico-analítica.

En este espíritu he destacado la conveniencia de reconocer, como componentes fundamentales de muchas de las nuevas poliarquías, algunas instituciones que suelen ser ignoradas por los actuales estudios sobre democratización.⁶⁷ En este argumento basé mi escepticismo respecto de algunos conceptos centrales en esta literatura. Por otro lado, precisamente porque los valores que inspiraron la demanda de democracia son tan importantes hoy como antes, el presente texto es un intento de abrir caminos teóricamente apropiados para estudiar un tema —y una preocupación— que comparto con varios de los autores que he criticado: la calidad, en algunos casos muy pobre, de la vida social que se interrelaciona con el funcionamiento de diversos tipos de poliarquía. La mejora de esta calidad depende en gran parte del realismo con que entendamos la situación pasada y presente de cada caso.

⁶⁵ Alimentando las esperanzas de la transición y alentando las movilizaciones que la impulsaron, también existía la sensación de que todo tipo de cosas buenas ocurriría con la llegada de la democracia en los países poscomunistas, una transición rápida y casi indolora a una “economía de mercado” y en América Latina una igualmente rápida e indolora mejoría en los niveles de vida de la mayoría de la población. Estas exageradas esperanzas precipitaron el desencanto e incluso la nostalgia por los regímenes autoritarios que hoy se observan en no pocas de las nuevas poliarquías. Ésta es una parte importante de la historia, pero no es directamente relevante para el argumento que aquí presento.

⁶⁶ Como ilustración sintomática de los residuos del vocabulario y las esperanzas de la transición, así como de la influencia recíproca entre los discursos políticos y académicos, los gobiernos de los países que conozco mejor (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay), en varias ocasiones proclamaron victoriosamente que sus democracias se consolidaron.

⁶⁷ Por supuesto, buenos investigadores de campo no desconocen el particularismo y los fenómenos concomitantes. Los textos citados en la nota 43 son algunos de los que presentan cuidadosos y complejos análisis de este tema. Pero, poniendo nuevamente de manifiesto la fuerza paradigmática de las concepciones dominantes de la democratización, los ricos datos y hallazgos de estos estudios de caso quedan sin procesar conceptualmente como parte intrínseca de la *problématique* de la democratización, o se les considera “obstáculos” interpuestos en el camino de la dirección de cambio supuesta.