

INTRODUCCIÓN A LA TEORÍA POLÍTICA

LA POLÍTICA N° 2, SEGUNDO

FP 25-24

25.06.01

12 CPS

Otra institucionalización

GUILLERMO O'DONNELL
Kellogg Institute - University of Notre Dame

INTRODUCCIÓN

Las democracias solían ser pocas, la mayoría de ellas ubicadas en el cuadrante noroccidental del planeta. Como sabemos, en las dos últimas décadas muchos países se libraron de sus regímenes autoritarios. Entre estos países existen importantes diferencias. Algunos todavía mantienen regímenes autoritarios —si bien de un tipo diferente de los del pasado— aun cuando de tanto en tanto realizan elecciones. Otros países son claramente democráticos. Muchos otros 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 estos atributos parecen tener precario sustento. Según la mayor parte de la literatura contemporánea, a estas democracias de alguna manera «incompletas» les falta consolidarse o institucionalizarse plenamente. Esto plantea dos tareas. La primera es encontrar criterios que establezcan una línea divisoria que separe el conjunto que incluye todas las democracias existentes de todos los casos que no son democracias. Por supuesto, esta línea divisoria es arbitraria; depende 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 poliarquía, aun cuando, como veremos, requiere ciertos complementos y no elimina ambigüedades en la clasificación de ciertos 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 estos criterios son insuficientes, el siguiente paso es

* 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, 26-30 de agosto de 1995. Por sus comentarios a una versión anterior de este texto, estoy en deuda con Larry Diamond, Gabriela Ippolito-O'Donnell, Scott Mainwaring, Sebastián Mazzuca, Gerardo Murck 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 de cien calificativos aplicados al término «democracia»; la mayoría de ellos pretenden 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», University of California, Berkeley, Department of Political Science, multicopiado.

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

proponer conceptos alternativos para realizar esta 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 afectan también 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.⁴ En cambio, discuto ciertas características de estos países 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 poliarquías, en su mayoría agrupadas en el cuadrante noroccidental del planeta. Tras declarar mi escepticismo con 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 científicos políticos acostumbran a conceptualizar las instituciones no nos ayuda a reconocerlas como tales. Una institución es altamente formalizada pero intermitente y no siempre se materializa en organizaciones formales en continuo funcionamiento: las elecciones. La otra institución es informal, permanente y ubicua: el particularismo (o clientelismo, en sentido amplio). Después de fundamentar esta afirmación, concentro la atención en un hecho importante: a diferencia de los períodos 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 una serie de 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,

3. Véanse los textos resultantes de una conferencia celebrada recientemente en la University of Notre Dame en el marco del «Project Latin America 2000» del Helen Kellogg Institute for International Studies: Catherine Conaghan, «Democracy that Matters: the Search for Authenticity, Legitimacy and Civil Competence in the Andes», Kellogg Institute, Working Paper n.º 1, 1994; Scott Mainwaring, «Democracy in the Southern Cone: Achievements and Problems», Kellogg Institute, Working Paper n.º 2, 1994; Lawrence Whitehead, «The Peculiarities of "Transition" a la Mexicana», Kellogg Institute, Working Paper n.º 4, 1994; y Terry L. Karl, «Central America in the Twenty-First Century: The Prospects for a Democratic Region», Kellogg Institute, Working Paper n.º 5, 1994. Estos trabajos pueden solicitarse al Kellogg Institute, 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 (comp.), *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 (comps.), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, University of Notre Dame Press, 1992. Una versión actualizada y en español del texto de Scott Mainwaring se incluye en *Agora*, n.º 5, invierno de 1996, págs. 111-180.

una amplia agenda comparativa y conceptual nos aguarda para orientar el estudio del conjunto de las democracias realmente existentes, o poliarquías, en especial las que están institucionalizadas informalmente.⁵

POLIARQUÍA

Recordemos los atributos que caracterizan la poliarquía:⁶

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

Los atributos 1 a 4 nos dicen que un aspecto básico de la poliarquía es que las elecciones son incluyentes, limpias y competitivas. Los atributos 5 a 7 se refieren a libertades políticas y sociales que son mínimamente necesarias, no sólo durante los comicios sino también entre ellos, para que las elecciones sean limpias y competitivas. Según estos criterios, algunos países de América latina no son poliarquías en la actualidad: República Dominicana, Haití y México celebraron elecciones recientemente, pero éstas fueron 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 Un segundo atributo es que las autoridades electas no deben estar sujetas a

4. He intentado 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 aplican los primeros términos de estas parejas y a la mayoría de las nuevas, los segundos. Por razones que resultarán claras más abajo, opté por llamar «informalmente 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 formula en sus trabajos clásicos. La transcripción es de *Democracy and Its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1989, pág. 221. En este libro el lector/a puede examinar mayores detalles de estos atributos.

6. Este 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 explicados de modo que puedan viajar idóneamente fuera del cuadrante noroccidental del planeta. Fujimori y Yeltsin pueden haber sido elegidos en elecciones limpias, pero abrieron 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 im-

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 se califican como poliarquías.⁸ Chile es un extraño caso, donde éstas y otras restricciones⁹ fueron incorporadas a la constitución heredada del régimen autoritario. Pero Chile cumple claramente 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 tutela sobre varias áreas de decisión política e incluso 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, como veremos, 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 1970, 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 razonablemente próximos a sus reglas institucionales y, en consecuencia, constituyen eslabones institucionales razonablemente efectivos en la circulación del poder y la formulación de políticas.¹² Co-

portantes funcionarios que en la mayoría de las poliarquías no son electos: jueces de la corte suprema 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 y otros, op. cit., págs. 57-104, y por Philippe Schmitter y Terry Lynn Karl, «What Democracy Is... and Is Not», *Journal of Democracy*, 2, n° 3, verano de 1991, págs. 75-88.

8. Además de su op. cit. sobre estos países, véase Terry Karl, «The Hybrid Regimes of Central America», *Journal of Democracy*, 6, n° 3, julio de 1995, págs. 73-86, y «Imposing Consent? Electoralism vs. Democratization in El Salvador», en Paul Drake y Eduardo Silva (comps.), *Elections and Democratization in Latin America, 1980-85*, San Diego, Center for Iberian and Latin American Studies, 1986, págs. 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 *Lusa Forum*, 26, n° 2, verano de 1995, págs. 9-20, «Articles on the Peruvian 1995 Election», informes de Catherine Conaghan, Bruce Kay y David Scott Palmer.

11. Véase 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*, 5, n° 2, abril de 1994, págs. 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.

lombia 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 formas que la actual teoría democrática no nos ha preparado para entender correctamente.¹⁴

Debemos regresar a la definición de la poliarquía. Esta definición es bastante precisa en relación con las elecciones (atributos 1 a 4) y bastante genérica en cuanto a algunas libertades contextuales (atributos 5 a 7). Nada dice, en cambio, de las instituciones formales del régimen y el gobierno, tales como parlamentarismo o presidencialismo, unitarismo o federalismo, mayoritarismo o consensualismo, y la existencia o no de una constitución escrita y de revisión judicial. La definición de la poliarquía también es muda con respecto a temas que están menos formalizados y son más difíciles de indagar que los anteriores, tales como si, 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 la 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 casos 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 por el 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 debido a un hecho simple pero crucial: las elecciones están institucionalizadas. Por institución en-

13. Para recientes análisis de la crisis política de estos países, véase Catherine Conaghan, op. cit.; Michael Coppedge, «Venezuela's Vulnerable Democracy», *Journal of Democracy*, 3, n° 4, octubre de 1992, págs. 32-44; y Michael Gold-Biss, «Colombia: Understanding Recent Democratic Transformations in a Violent Polity», *Latin America Research Review*, 28, n° 1, 1993, págs. 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*, 6, n° 3, julio de 1995, págs. 101-111.

15. Para un útil listado de estas variaciones institucionales, véase Schmitter y Karl

tiendo un patrón regularizado de interacción que es conocido, practicado y aceptado (si bien no necesariamente aprobado) por actores que tienen la expectativa de seguir interactuando bajo las reglas sancionadas y sostenidas por ese patrón.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 dada. A veces, las instituciones llegan a ser complejas organizaciones: se supone que operan bajo reglas altamente 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 las reglas que se aplican a ellas) pero funcionan de forma 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 propuse más arriba como otro componente importante de la poliarquía: cuando las elecciones están institucionalizadas, no sólo se celebran elecciones limpias y competitivas sino que también existe 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 dan por descontado que en el futuro se celebrarán elecciones 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 descontado que los ganadores asumirán sus cargos y que sus mandatos no serán arbitrariamente interrumpidos. Más aun, según la definición que he adoptado, 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 se califican como poliarquías.¹⁹

16. Una caracterización más detallada de las instituciones se encuentra en mi «Delegative Democracy?», *Journal of Democracy*, 5, n.º 1, enero de 1994, págs. 56-69.

17. Véase, especialmente, Ronald L. Jepperson, «Institutions, Institutional Effects and Institutionalism», en Paul Di Maggio y Walter W. Powell (comps.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press, 1991, págs. 143-161.

18. El término «razonable» es admitidamente ambiguo. En ningún país estas libertades son completamente 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

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 poliarquías 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 viejas poliarquías. Pueden existir otras instituciones, aun cuando pueden no ser 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 que se mantendrán en un futuro indefinido elecciones limpias, competitivas y regulares y si esta expectativa 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 definición minimalista que tiene importantes ventajas. Pero no veo mu-

ocupan posiciones gubernamentales o de partidos económicamente poderosos. Éstas son, por supuesto, importantes cuestiones. Pero estas diferencias existen entre países que ya se califican como poliarquías.

20. Desarrollaré más abajo 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 que los autoritarios irredentos estén políticamente aislados.

22. Juan Linz, «Transitions to Democracy», *Washington Quarterly*, 13, n.º 3, 1990, pág. 156; la expresión *the only game in town* encierra ciertas ambigüedades que analizaré más abajo. 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 Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, GB, Cambridge University Press, 1991, y Giuseppe Di Palma, *To Craft Democracies. An Essay on Democratic Transitions*, Berkeley y Los Angeles, University of California Press, 1990.

chos 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 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, o una generalización al conjunto de las 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 los considera estancados,²⁵ congelados, 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 institucio-

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, pág. 1. Veremos que el término «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 más abajo. 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 análisis 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*, 47, octubre de 1994, págs. 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., pág. 11. Además, en mi capítulo en este volumen (págs. 17-56) ofrezco una definición no minimalista de la consolidación democrática y 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.

nalización. Por otro lado, para el mismo punto de vista, los factores contrarios a esta dirección de cambio (es decir, 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 durante 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 la democratización. La «Introducción» (págs. 1-32) y las «Conclusiones» (págs. 389-413), a cargo de los compiladores, constituyen un análisis 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, dada la calidad de sus coautores y de los participantes en el proyecto global, un proyecto justificadamente ambicioso. También es paradigmático de los puntos de vista que critico en este trabajo. Los organizadores de este 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 consistente con esta perspecti-

26. Esta perspectiva teleológica es homóloga a la que caracterizó los estudios de la «modernización» en las décadas de 1950 y 1960; 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 America Research Review*, 30, n.º 2, 1995, págs. 215-234, quien nos advierte contra «la falacia del universalismo excesivo», pág. 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*, 63, primavera de 1994, págs. 173-185.

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

29. *Ibid.*, pág. xxix.

30. *Ibid.*, pág. xvi (la cursiva es mía).

31. *Ibid.*, pág. 9 (la cursiva es mía).

va —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 período «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 desarrollo de sus instituciones políticas». Aparentemente, el período en que la democracia está todavía en proceso de consolidación (que según ellos «debería considerarse anterior y diferente del de la persistencia democrática»)³⁶ no tiene nada que ver con los problemas de calidad y desarrollo. Uno de los muchos problemas que plantea esta perspectiva, además de que no propone criterios para definir cuándo termina la «etapa» de la consolidación y empieza la de la «persistencia», es que resulta extremadamente difícil establecer en qué momento la consolidación ha sido alcanzada. Volveré a este punto; por el momento señalo que en este libro se ofrecen tres fechas diferentes para indicar el momento en que Grecia llegó a ser una democracia consolidada.³⁷ además de la afirmación —al menos para mí— extremadamente 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 indican, están caracterizadas de forma negativa, por lo que carecen: el 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

32. *Ibid.*, págs. xiv, xv y xvii (la cursiva es mía).

33. *Ibid.*, pág. 19 (la cursiva es mía).

34. *Ibid.*, pág. 389 (la cursiva es mía).

35. *Ibid.*, pág. 413.

36. *Ibid.*, pág. xiii (la cursiva es mía).

37. 1977 y 1981, *ibid.*, pág. 29), y 1974 (*ibid.*, capítulo de Juan Linz y Alfred Stepan, «Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, with Reflections on Latin America and Eastern Europe», pág. 110).

38. *Ibid.*, págs. 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 Univer-

otros propósitos, para evaluar las probabilidades de supervivencia que tiene cada tipo, para explorar sus patrones de cambio y para especificar las múltiples dimensiones en que los problemas de la calidad y el desarrollo de la poliarquía pueden ser discutidos e investigados.

No hay teoría que nos diga por qué y cómo las nuevas poliarquías que institucionalizaron las elecciones van a «completar» su complejo institucional o llegar a «consolidarse». Todo lo que podemos decir con nuestros actuales conocimientos es que, mientras las elecciones estén institucionalizadas, las poliarquías probablemente subsistirán. Podemos agregar la hipótesis de que esta probabilidad es mayor para las poliarquías que se encuentran formalmente institucionalizadas. Pero esta afirmación no es realmente 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

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.

sity Press, 1984. Que este texto haya sido tan útil para el conocimiento de estas poliarquías, subraya la necesidad de que se amplien los esfuerzos en este sentido, hasta abarcar el conjunto, hoy ya muy extenso, 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 (comps.), *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1993, págs. 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. Estas son interesantes conclusiones, pero los autores no han evaluado los impactos de la desigualdad económica y del tipo de institucionalización informal que discuto más abajo. Sin nuevas investigaciones es imposible evaluar 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 afecta, directa o indirectamente, a las probabilidades de subsistencia de cada poliarquía, o si puede cancelar el efecto del desarrollo económico establecido por Przeworski y otros. Véase Adam Przeworski y Fernando Limongi, «Modernization: Theories and Facts», Chicago Center for Democracy, University of Chicago, Working Paper n° 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. Una versión actualizada y en español del texto de Adam Przeworski, Michael Álvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi se incluye en el presente número de *La Política*, págs. 89-103.

REGLAS FORMALES E INFORMALES

La poliarquía es el feliz resultado de procesos que llevaron siglos en países localizados en el cuadrante noroccidental del planeta. A pesar de importantes diferencias entre estos países, en 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 cómo 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 nuevas poliarquías, no funcionan de esa manera 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 amplia, las reglas formales simplifican nuestra tarea; ellas 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 prácticamente inexistente, debemos enfrentar 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 conocer las reglas y el conocimiento compartido de estas reglas, 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 he señalado más arriba y como los antropólogos bien saben, esto no nos exime de estudiar las reglas que efectivamente se siguen, ni nos autoriza a suponer que de alguna manera 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 estas reglas las que están altamente institucionalizadas, no las formales.⁴²

41. Un tema del que no me ocupo aquí es el grado en que las reglas formales se hallan institucionalizadas 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 el nativo bobo que se encuentran con serios problemas al seguir las reglas formales de una situación. He explorado parte de esta problemática en los casos de Brasil y Argentina en «Democracia en la Argentina: Micro y Macro», Working Paper n° 2, Notre Dame, Kellogg Institute, 1983; «¿Y a mí qué me importa? Notas Sobre Sociabilidad y Política en Argentina y Brasil», Working Paper n° 9, Notre Dame, Kellogg Institute, 1984; y «Micro-Escenas de la Privatización de lo Público en Brasil», Working Paper n° 21, con comentarios de Roberto DaMatta y J. Samuel Valenzuela, Notre Dame, Kellogg Institute, 1989.

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 aparentemente creciente brecha entre las reglas formales y el comportamiento de todo tipo de actor político. Pero la brecha es aún mayor en muchas de las nuevas poliarquías —en ellas, las reglas formales referidas a la manera como las instituciones políticas deben supuestamente funcionar suelen ser guías muy pobres de lo que realmente 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 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 una adecuada discusión de estos términos requiere;⁴³ aquí me refiero a diversos tipos de 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

43. Para los propósitos del argumento que esbozo en este trabajo y no sin dudas debido a su 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 Aysé Gunes-Ayata (comps.), *Democracy, Clientelism, and Civil Society*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 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, 1983; Jonathan Fox, «The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship», *World Politics*, 46, n° 2, enero de 1994, págs. 151-184; Francis Hagopian, «The Compromised Transition: The Political Class in the Brazilian Transition», en Scott Mainwaring y otros (comps.), op. cit., págs. 243-293; y Scott Mainwaring, «Brazilian Party Underdevelopment in Comparative Perspective», *Political Science Quarterly*, 107, n° 4, noviembre de 1992-1993, págs. 677-707.

44. Quizá deba insistir en que las poliarquías formalmente institucionalizadas no están exentas de relaciones particularistas. Me refiero aquí a cuestiones de grado que parecen suficientemente importantes como para requerir reconocimiento conceptual. Un indicador importante de estas diferencias es la extraordinaria indulgencia con que, en las poliarquías informalmente institucionalizadas, 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 y otros, op. cit., págs. 17-56. Un interesante análisis del neopatrimonialismo es Jonathan Hartlyn, «Crisis-Ridden Elections (Again) in the Dominican Republic: Neo-

los principales aspectos del complejo institucional de la poliarquía: la distinción, en términos legales, normativos y de comportamiento, entre una esfera pública y una privada. La efectividad de esta distinción es un aspecto importante de la institucionalización formal de la poliarquía. Se supone que los individuos que asumen roles en las instituciones políticas (y en las 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 difusos. Pero la noción misma del 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, contra sus reglas formales, están dominadas por el particularismo. Allí, en el congreso y 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 un lado, 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 esas reglas sean verdaderamente seguidas.⁴⁶ Por otro lado, 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 que esta segunda consecuencia es muy visible, el particularismo se da por descontado y es practicado como la principal forma de acceso a 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

patrimonialism, Presidentialism, and Weak Electoral Oversight», *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 34, n.º 4, invierno de 1994, págs. 91-144.

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. Éste 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 definió en mi *Bureaucratic Authoritarianism, Argentina, 1966-1972, in Comparative Perspective*, Berkeley, University of California Press, 1988, pág. 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 DC, ofrece un interesante análisis del concepto de régimen y sus usos en los estudios comparativos. Una versión actualizada y en español del texto de Gerardo Munck está incluida en *Agora*, n.º 5, invierno de 1996, págs. 203-238.

Las poliarquías son regímenes políticos, pero no todas las poliarquías 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 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 consuma «...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 estrecha adecuación entre las reglas formales y el comportamiento. Sin embargo, aunque es inferior en términos de desarrollos 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 institucionali-

48. Esto es explícito en la definición tridimensional no minimalista que Juan Linz y Alfred Stepan ofrecen en su op. cit. Ésta 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» (pág. 5). Éste es un criterio muy exigente; literalmente tomado, nos llevaría a excluir del conjunto de las democracias consolidadas, por lo menos, a Italia, la India y Japón. Volveré sobre esto.

49. Véase, entre otras que podrían ser citadas (muchas de ellas transcritas en Sin y en Gunther, Diamandouros 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» (pág. 3); una definición más amplia pero equivalente se ofrece en la pág. 71.

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

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

zación o consolidación democrática es una adecuación razonablemente cercana entre las reglas formales y el 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 toda la evidencia disponible, varias formas de particularismo son muy importantes y están ampliamente difundidas. Con todo, estos casos no parecen problemáticos a la literatura que discuto. Que estas poliarquías sean clasificadas como «consolidadas» (o, por lo menos, que no sean clasificadas 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 período bastante más largo que el de las nuevas poliarquías. Estos casos no funcionan de la manera que 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 teórico⁵³ como si, porque se consideran de alguna manera «consolidados», sus grandes brechas entre las reglas formales y el 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 existentes.

Otro problema aún no resuelto es el de quién, y en qué medida, se debería adherir 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 algunos líderes o requerir la de la mayoría de la población, y entre reclamar 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 el 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 empíricamente, cuándo una democracia se ha «consolidado». Podemos darnos una idea de esta dificultad adicional si consideramos «las medidas empí-

53. Una excepción es Gunther, Diamandouros y Puhle, op. cit., donde Italia es uno de los cuatro casos estudiados. Pero la manera como estos autores conceptualizan los acontecimientos recientes en Italia es ejemplificadora del pantano conceptual generado por la idea de consolidación democrática. Ellos afirman que en Italia «varios regímenes parciales [...] fueron desafiados, se desconsolidaron e iniciaron un importante proceso de reestructuración en 1991» (pág. 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» (pág. 394). Sin embargo, «la democracia italiana se mantiene fuerte y resistente» (pág. 412) después 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.

ricas inequívocas» que Gunther, Diamandouros y Puhle proponen como indicadores de la consolidación democrática.⁵⁴ Supuestamente, estos indicadores les 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»; 5) «Ausencia de partidos o movimientos sociales antisistema políticamente significativos». En cuanto a América latina, cabe comentar con respecto a cada uno de estos indicadores que: 1) Las alternancias en «el poder» (es decir, en el gobierno) mediante procesos electorales pacíficos han sido tan frecuentes en América latina como en Europa meridional; 2) En aquella, 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 que tuvieron lugar en 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 el lector a estas alturas sabe, no sostengo que las actuales poliarquías latinoamericanas sean casos de consolidación democrática. Afirmo 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..

ALGUNOS CORRELATOS Y AFINIDADES ELECTIVAS

Por varias razones podemos preferir —yo lo hago— un juego político estrechamente ajustado a las reglas formales del complejo institucional completo de la poliarquía. Sin embargo, existen poliarquías —algunas de ellas tan viejas como Italia, la 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

53. Op. cit., págs. 13 y ss.

54. Ibid., op. cit., págs. 12-13.

brecha entre reglas formales y comportamiento puede no amenazar la supervivencia de la poliarquía —pero tampoco contribuye a cerrar la brecha—. Las instituciones tienden a ser resistentes y duraderas, especialmente cuando tienen profundas raíces históricas; el particularismo, por cierto, no es excepción.⁵⁵ El particularismo es un rasgo permanente de la sociedad humana, que sólo en épocas recientes, en ciertos lugares y en ciertos ámbitos institucionales pudo ser moderado por normas y reglas universalistas. En muchas poliarquías nuevas el particularismo está vigorosamente asentado en sus instituciones políticas formales. Pero, al mismo tiempo, en estas poliarquías 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 éstas son poliarquías, pero no las que los estudiosos tenían en mente cuando —como una reflexión sobre los regímenes políticos del Norte occidental— elaboraron la teoría de la democracia; tampoco son las que muchos de los actuales estudios sobre la democratización suponen que deberían ser.

El que algunas poliarquías sean 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*, un 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 razonablemente 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 enorme diferencia con cualquier tipo de régimen autoritario. De todas formas, 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 se supo-

55. Obviamente hace falta un análisis más amplio y dinámico que el que presento aquí. Este análisis debería incluir, por lo menos, el papel, ya apuntado, 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; las demandas internacionales (especialmente referidas 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 de ellos seguramente se revelarían bastante diferentes al comparar los casos institucionalizados con los no institucionalizados. Véase de este autor, «The Consolidation of Democracy and Representation of Social Groups», *American Behavioral Scientist*, 35, n.º 4 y 5, marzo/junio de 1992, págs. 422-449.

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., donde presento una exposición más detallada de esta cuestión.

ne que ejercen sobre otras agencias estatales. 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 sancionen) acciones ilegales emprendidas por otros agentes estatales. Ésta es una expresión, generalmente pasada por alto, del imperio de la ley en uno de los ámbitos en que es más difícil implantarla: 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 de estos límites por parte de cualquier funcionario o agencia. Estos límites están estrechamente relacionados con la frontera privado/público, puesto que quienes desempeñan roles en la última esfera se supone que están obligados a seguir reglas universales y públicamente orientadas, 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. El funcionamiento de esta red de límites y *account-abilities* es otro importante componente de la institucionalización formal de la poliarquía.

Aunque lejos de perfecta, la *accountability* horizontal es un componente bastante efectivo de las poliarquías formalmente institucionalizadas. En contraste, es muy poca la *accountability* horizontal de la mayoría de las nuevas poliarquías. Más aún, en muchas de ellas el ejecutivo hace denodados esfuerzos, a menudo exitosos, por erosionar la *accountability* horizontal que existe. 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 como cree conveniente. 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 interpuestos al apropiado desempeño de las tareas que han sido delegadas al ejecutivo por el electorado. Los esfuerzos del ejecutivo por debilitar estas instituciones, invadir su auto-

58. Ésta no es una relación puramente bilateral entre una agencia de control y una agencia controlada; es una característica global del sistema legal aplicado al funcionamiento del estado, el régimen y el gobierno.

ridad 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 para 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 ejecutivo, 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 con 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 de estas elecciones 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, que suelen estar dispuestos a denunciar violaciones del proceso electoral. Probablemente en esos momentos de tanta atención sobre temas políticos, 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 electorales. El

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 con respecto a las consecuencias prácticas del intento de implantar el parlamentarismo en estos países.

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.

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 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 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 implementación 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 la 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 de 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 de 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

61. Para un análisis de algunas de estas situaciones véase Paulo Sérgio Pinheiro y Malak El-Chichini 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, págs. 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. He discutido 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*, 21, n.º 8, 1993, págs. 1355-1369. La versión en español de este texto apareció en *Desarrollo Económico*, 33, n.º 130, 1993, págs. 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*, 28, n.º 2, mayo de 1994, págs. 379-395.

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 plenos.⁶³ Las poliarquías formalmente institucionalizadas exhiben distintas combinaciones de democracia, liberalismo y republicanism (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 ostentan cargos en dicha esfera). 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 mayoritarias. Pero sus componentes liberal y republicano son muy débiles.

ALGUNAS SUGERENCIAS (EN LUGAR DE CONCLUSIONES)

Como un autor que ha cometido varios de los errores que aquí critico, creo que nosotros, los estudiosos de la democratización, estamos todavía capturados por el espíritu de una época que en algunos de nuestros países puede estar cerca, pero que en la mayoría de ellos 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 movilaron 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 a las democracias de los admirados países del Norte occidental —admirados porque tienen democracias duraderas y porque son ricos, y porque las dos cosas parecían ir juntas—. Igual que en estos países, después de la transición la democracia debía

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*, 24, abril de 1992, págs. 273-291.

ser estabilizada, o consolidada. El Norte occidental 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 la democratización.⁶⁷ En este argumento he basado 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 parte del realismo con que entendamos la situación pasada y presente de cada caso.

Traducción de *Sebastián L. Mazzuca*,
controlada por el autor

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 ocurrirían 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 habían consolidado.

67. Por supuesto, los 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 sofisticados 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 los considera «obstáculos» interpuestos en el camino de la dirección de cambio supuesta.