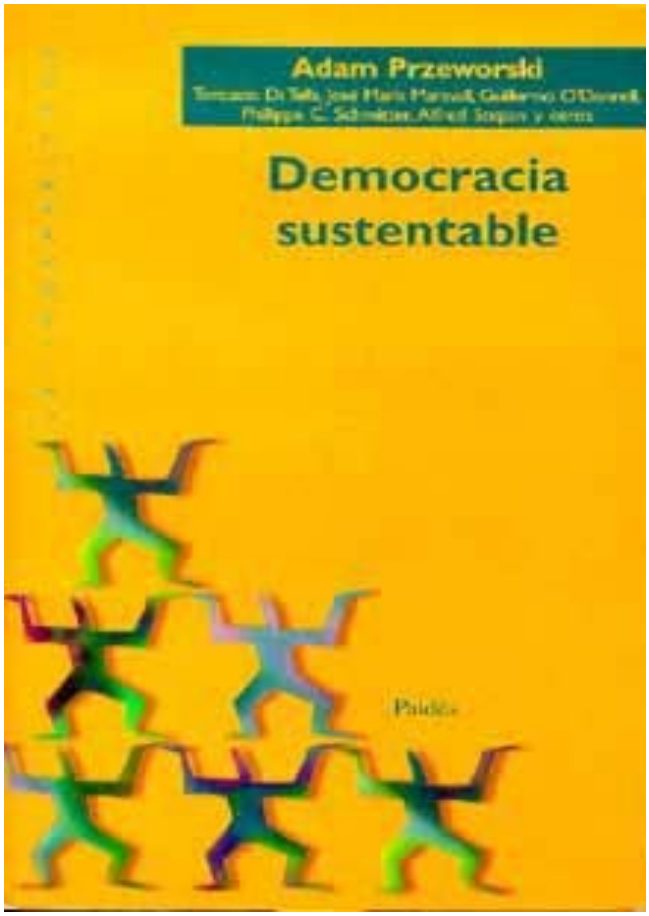
DEMOCRACIA SUSTENTABLE

Adam Przeworski



Editorial Paidós

Título original: *Sustainable Democracy*

Argentina, 1998

El siguiente material se utiliza con fines exclusivamente didácticos

ÍNDICE

Prefacio 11

Reconocimientos 17

Introducción. Antecedentes: modernización vía internacionalización 19

Parte I
Democracia e instituciones democráticas
1. Transiciones a la democracia e integridad territorial 43
2. Democracia, ciudadanía y Estado 61
3. Instituciones democráticas 69
4. Sociedad civil 85

Parte II
Mercados, sistemas de propiedad y crecimiento económico
5. Reformas económicas en las nuevas democracias 103
6. Las privatizaciones y sus alternativas 135
Conclusión 157

Referencias bibliográficas 165

Documentos de trabajo sobre las transformaciones de los sistemas Este-Sur 183

Sobre los autores 185

Índice de autores 187

Índice temático 191

CAPÍTULO 2. DEMOCRACIA, CIUDADANÍA Y ESTADO

La ciudadanía moderna implica un haz de derechos y obligaciones predecibles y válidos para cada miembro de la comunidad política. Democracia y ciudadanía fueron coextensivas en varios países europeos del siglo XIX porque la pertenencia a la comunidad política estaba restringida por ley a quienes eran independientemente capaces de ejercer sus derechos y obligaciones políticos. Sólo quienes cumplían ciertos prerrequisitos sociales y económicos para el ejercicio efectivo de la ciudadanía –propiedad, ingreso, educación– gozaban de estos derechos. Con el advenimiento del sufragio universal, una condición definitoria de la democracia fue que todas las personas pudieran tener como ciudadanos los mismos derechos y obligaciones. Con todo, la dificultad que enfrentan los regímenes democráticos contemporáneos es que si bien la democracia es un sistema de derechos positivos, no genera automáticamente las condiciones requeridas para el ejercicio efectivo de esos derechos y esas obligaciones. En particular, la seguridad material y la educación, así como el acceso a la información, necesarios para ejercer la ciudadanía, no están garantizados a toda la población por la mera existencia de instituciones democráticas. De modo que, en muchos países, algunos grupos no pueden ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones. Hacemos frente a un nuevo monstruo: democracias carentes de una ciudadanía efectiva para amplios segmentos de la comunidad política.[1]

La ciudadanía se puede ejercer de forma plena sólo cuando el sistema normativo está guiado por criterios universales, cuando mi pera el estado de derecho, cuando los poderes públicos están dispuestos a proteger los derechos y son capaces de hacerlo y cuando todas las personas gozan ciertos prerrequisitos sociales y económicos. Y sólo un Estado efectivo puede generar las condiciones que aseguran la realización universal de la ciudadanía (O'Donnell, 1992).

El Estado debe cumplir tres condiciones para que la ciudadanía sea efectiva en un régimen democrático:

1. Para que el ejercicio de la ciudadanía sea predecible, los gobiernos y funcionarios tienen que actuar de acuerdo con la constitución y las leyes.
2. Un sistema legal universalista es una dimensión constitutiva del orden que garantiza un Estado en un territorio delimitado: incluye los derechos y obligaciones del derecho público y también las regulaciones de las relaciones privadas. Sólo un Estado que hace cumplir las leyes con previsibilidad permite el desarrollo de relaciones privadas pacíficas. De este modo, la vigencia y efectividad de los derechos de ciudadanía depende de la calidad y la cantidad de la presencia del Estado en las relaciones privadas. Para que los sistemas judiciales y policiales funcionen al servicio del ejercicio de los derechos y de la regulación de conflictos, es menester asegurar a los ciudadanos que serán aplicados de forma universal y predecible.
3. Para que todos ejerzan efectivamente sus derechos ciudadanos, deben darse las condiciones sociales necesarias. Si bien la democracia ofrece a todos el derecho de no ser sometido a la violencia arbitraria, así como de formar e intercambiar opiniones, el ejercicio de la ciudadanía sólo está al alcance de aquellas personas que disfrutan un mínimo de seguridad material, educación y acceso a la información. La conexión entre propiedad, educación y ciudadanía es, por supuesto, un viejo tema del pensamiento político. La conexión entre libertad y propiedad fue enfatizada por la tradición republicana en los Estados Unidos; la conexión entre la capacidad de elaborar opiniones políticas y la educación se remonta a Kant. De hecho, fue precisamente el reconocimiento de estas conexiones en la tradición liberal que sirvió durante el siglo XIX para restringir el alcance de la ciudadanía a quienes se juzgaba capacitados pera ejercerla. Pero una vez que los derechos políticos se universalizan, un mínimo de seguridad material y conocimientos constituyen las condiciones necesarias para la ciudadanía efectiva.

Tanto los ciudadanos como el Estado deben redefinir sus papeles con la democracia. Durante los períodos autoritarios, el Estado podía ofrecer beneficios a grupos selectos de forma discrecional. Las personas no pensaban en términos de derechos: los derechos no eran lo que importaba, pues no se podían ejercer y siempre se podían violar. Los regímenes autoritarios podían hacer valer ciertos derechos y violar

[1] Nótese que esta distinción entre los derechos ciudadanos y las condiciones requeridas para hacerlos efectivos no equivale al vocabulario marxista de democracia "formal" *versus* "real". Esta última se basaba en el argumento de que en las sociedades desiguales social o económicamente, la democracia universal en la esfera política sólo reproduce la desigualdad de la esfera social. Nuestra distinción, por su parte, se basa en el Supuesto de que se puede activar la ciudadanía para alterar la desigualdad de la esfera social, pero sólo cuando todos disponen de las condiciones sociales necesarias para ejercerla.

otros: eran arbitrarios. A la inversa, puesto que el Estado representaba un poder arbitrario, las personas no pensaban en términos de responsabilidades cívicas: el lenguaje de la obligación era empleado por las dictaduras como un instrumento de represión. Bajo la democracia, los ciudadanos ya no pueden tratar a las obligaciones como imposiciones de una fuerza hostil sino como exigencias de la cohesión social. No participar de las elecciones y evadir los impuestos, fenómenos tan comunes en las nuevas democracias, debilitan aún más a un ya débil Estado. Ciudadanía y Estado deben definir un conjunto mutuo de obligaciones: si, por un lado, el Estado no hace cumplir los derechos y responsabilidades de la ciudadanía y si, por el otro, los ciudadanos no se organizan para hacer valer sus derechos y obligar al Estado a que observe eficientemente sus responsabilidades, el concepto mismo de ciudadanía carece de sentido.

Las nuevas democracias tienen que atender simultáneamente las exigencias civiles, políticas y sociales de la ciudadanía. No pueden seguir la larga experiencia de Europa occidental, donde el Estado de derecho, el sistema de derechos políticos y los derechos al bienestar social y la educación se desarrollaron como desafíos sucesivos. Sin embargo, en la actualidad, la combinación de transición de régimen y crisis económica plantea graves inconvenientes al cumplimiento de estos prerrequisitos en varios países:

1. Con respecto a la constitucionalidad, muchos gobiernos sostienen que dada la gravedad de la crisis económica, las nuevas autoridades democráticas pueden renegar de sus compromisos legales e incluso de los constitucionales. Muchas de las apelaciones de los ciudadanos al sistema legal para proteger sus derechos garantizados por la constitución, y los consiguientes fallos judiciales, fuerzan a los gobiernos a elegir entre obedecer las restricciones de la situación económica o actuar de acuerdo con la legalidad. En estas condiciones, muchos gobiernos intentan gobernar por medios excepcionales.
2. En muchas nuevas democracias, la vigencia del Estado de derecho es irregular a lo largo del territorio, y existen grandes diferencias sociales a la hora de proteger los derechos ciudadanos. Estados inefectivos coexisten con esferas de poder autónomas: éstas operan bajo reglas diferentes y suelen degenerar en sistemas de violencia y dominación privada, como el familismo, el regionalismo, el prebendismo o el personalismo; sus conexiones con el Estado a menudo se basan en el intercambio de votos, favores políticos, fondos públicos y recursos administrativos. En partes importantes de sus territorios y en amplios sectores de la sociedad, estos estados no pueden asegurar ni el imperio de la ley ni la ciudadanía. En casos extremos, los estados abandonan su responsabilidad de hacer cumplir la ley para vastos sectores de la comunidad, sean partes del territorio, áreas urbanas o grupos sociales. La quiebra social y territorial de las responsabilidades públicas del Estado es evidente no sólo en el Nordeste de Brasil o en las sierras de Perú, sino también en la periferia de muchas ciudades de América latina donde el Estado no tiene presencia efectiva. Ésta incluye la protección policial. En algunos países, especialmente en Brasil, la policía es tan temida que los ciudadanos la perciben más como una amenaza que como una defensa. La protección desigual del Estado frente a la violencia privada debilita el núcleo mismo de la ciudadanía.
3. La educación, así como el acceso a los servicios básicos del bienestar, están distribuidos con gran desigualdad entre los grupos sociales. En muchos países, los servicios sociales básicos están siendo privatizados *de facto* o están desapareciendo lisa y llanamente. En algunos países, incluidos la Argentina, Brasil y Polonia, lo poco que queda de las burocracias estatales efectivas y las carreras dedicadas al servicio público, está sufriendo un grave deterioro, lo cual debilita aún más la homogeneidad social y territorial. Observemos que los casos exitosos de democratización, particularmente en Europa meridional (Maravall, 1993), fueron justamente aquéllos donde el Estado expandió su papel como proveedor de protección social y educación.

El impacto de las desigualdades sociales y educativas sobre el ejercicio de la ciudadanía se ha confirmado en un amplio conjunto de sociedades. Los menores niveles educativos están relacionados con los mayores de escepticismo y pesimismo respecto de la capacidad personal de influir en los acontecimientos o decisiones políticas; también se vinculan con bajas tasas de participación política y altas de indiferencia o rechazo de la política democrática. Las desigualdades económicas también están relacionadas con esas actitudes hacia la política democrática. En España, cinco años después de la dictadura, las desigualdades educativas estaban asociadas con una diferencia de 25 puntos porcentuales en el apoyo de la democracia, con rangos de variación de 1 a 8 puntos porcentuales en la distribución del interés por la política y de 1 a 10 puntos porcentuales en la participación política por medios distintos del voto (Maravall, 1981). En Brasil, hacia fines de 1989, las desigualdades educativas se reflejaban en variaciones de 40 puntos porcentuales en el interés por la política, y de 28 puntos porcentuales en el apoyo de la democracia (Moisés, 1990). En Hungría, las diferencias sociales se asociaban con una variación de 37 puntos porcentuales en la expectativa

de que la democracia podría resolver los problemas del país mejor que una dictadura (Bruszt y Simon, 1991). En Polonia, el 77 por ciento de los encuestados con educación secundaria pensaba que la democracia es la mejor forma de gobierno y de las personas que únicamente recibieron educación primaria, sólo el 48 por ciento suscribía esa afirmación (CBOS, julio de 1993). Puesto que las desigualdades sociales se convierten en desigualdades políticas, el ejercicio de los derechos de ciudadanía se ve afectado por las diferencias en la posición social.

Tres razones pueden haber contribuido a este divorcio entre democracia y ciudadanía efectiva:

1. Según análisis que a mediados de los '70 cubrían todo el espectro ideológico (Habermas, 1975; Stigler, 1975), en muchos países, más o menos desarrollados, los Estados se convirtieron en víctimas de las invasiones de intereses especiales y perdieron la capacidad de implementar medidas universalistas. Para estos análisis, el Estado creció demasiado y distribuyó en exceso, creando de ese modo fuertes incentivos para que los grupos privados poderosos promovieran sus intereses materiales recurriendo al Estado antes que a las actividades productivas ("colonización en busca de prebendas"). En consecuencia, los estados no sólo fueron permeados por intereses especiales sino también sufrieron serias crisis fiscales. Esta situación era compartida por los países de América latina y los de Europa oriental.
2. Como sostendremos más adelante, los efectos de esas crisis fiscales sobre el Estado se ven agravados por las reformas que privilegian el mercado. La estabilización y el ajuste estructural implican recesiones y de ese modo reducen la base impositiva: un fenómeno particularmente pronunciado en Europa oriental, donde la transición a una economía de mercado coincidió con el colapso del mercado soviético. Los paquetes de ajuste convencionales suelen incluir reducciones generalizadas del gasto público. Más aún, como en Polonia, la erosión de la base impositiva suele agravarse con las privatizaciones. Y si bien una reorientación de las actividades estatales es inevitable y aconsejable, los recortes discriminados del gasto público reducen la capacidad del Estado para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de ciudadanía, particularmente en áreas como la protección policial, la educación y los ingresos. Llevados al extremo, esos recortes amenazan la integridad misma del estado.
3. Una hipótesis más compleja es que el propio cambio de régimen menoscaba de diversas formas la viabilidad de los Estados como organizaciones. Ya hemos visto que en ciertos Estados multinacionales, el aparato burocrático central se desintegró como unidad fiscal, militar y, en ciertos casos, política. Pero las transiciones de régimen pueden amenazar la viabilidad del Estado como organización incluso cuando no está en juego la integridad territorial. En primer lugar, en países como Rumania, Albania y las Filipinas, donde los regímenes previos impusieron fuertes tendencias sultanísticas (en el sentido weberiano de una forma extrema de patrimonialismo), su colapso dejó un Estado y una sociedad casi completamente desorganizados. En segundo lugar, la distinción de Fishman (1990) entre las transiciones originadas dentro del Estado y las originadas dentro del régimen nos lleva a pensar que el aparato estatal se verá más afectado en el primer caso: la diferencia entre Portugal y España. Finalmente, en varios países, un proceso que Jon Elster (1992) denomina "justicia retrospectiva de retribución y restitución" conduce a la purga de los viejos funcionarios del aparato estatal. Los intentos de tomar revancha de las violaciones pasadas de los derechos humanos y otros excesos de poder pueden socavar el concepto universalista de ciudadanía.

Puesto que este último tema es muy delicado, es menester realizar algunas distinciones: existe una diferencia entre la retribución de violaciones específicas de leyes nacionales e internacionales en vigencia y los intentos de privar de sus derechos ciudadanos, sobre una base colectiva, a ciertas categorías de personas asociadas con las dictaduras pasadas.

Una cuestión es determinar si se debería castigar o no a quienes cometieron violaciones específicas de derechos humanos. El principal argumento a favor es que el castigo tendría un efecto disuasivo.[2] El temor que pesa en contra del castigo es que los militares contragolpeen para prevenirlo. Pero también se argumentó (Delich, 1984) que puesto que estos crímenes fueron cometidos por los militares como institución, cualquier sanción debería dirigirse contra la corporación militar como tal. Puesto en estos términos, este argumento implica que cualquier acción contra las fuerzas armadas socavaría la capacidad defensiva de la nación, algo que ningún gobierno con una mínima dosis de nacionalismo podría aceptar. Claramente, esta cuestión carece de una solución general: conlleva una serie de decisiones que reclaman juicios tanto morales como

[2] Aunque el contraargumento es que si los militares castigados vuelven a tomar el poder, es menos probable que lo abandonen en el futuro.

estratégicos (Acuña y Smulovitz, 1994). El gobierno argentino de Raúl Alfonsín enjuició a los miembros de la junta militar y el gobierno chileno de Patricio Alwin no lo hizo. Con lodo, la mera de los crímenes no basta: el *slogan* "Recordar para no repetir" se basa en una tenue cadena casual. El enjuiciamiento, aun cuando se siga de un perdón, como en la Argentina, es necesario para que el Estado institucionalice la capacidad legal y organizativa de hacer cumplir el principio de la igualdad de responsabilidades frente a la ley.[3] Y este principio es un rasgo constitutivo de cualquier sistema democrático.

El tema de la responsabilidad por el pasado es más amplio en Europa del Este y puede tener consecuencias más profundas: en la medida en que los partidos comunistas y los administradores del Estado fueron coextensivos, la "descomunistización" implica grandes purgas en las burocracias e incluso en las industrias. Además, enfrentados a una crisis económica continua, los políticos democráticos de Europa del Este tienden a asignar la responsabilidad de los padecimientos tanto a los remanentes de la *nomenklatura* comunista dentro de la burocracia como a los viejos comunistas que dejaron de ser *apparatchiks* para convertirse en "entrepreneurchicks", para emplear la frase de Tarkowski (1989). De este modo, el slogan de purificar el Estado y la economía goza de gran popularidad, y varios países han aprobado o están a punto de aprobar legislación que restringe los derechos políticos de varias categorías de ex miembros del gobierno o del partido comunista. Esta purificación priva a los individuos de sus derechos políticos sobre una base colectiva y sin el debido proceso, y excluye del Estado una gran cantidad de burócratas potencialmente leales y competentes.

En pocas palabras, muchas nuevas democracias hacen frente simultáneamente a los múltiples desafíos que acarrea el tener que asegurar una ciudadanía efectiva bajo condiciones económicas e institucionales que obstruyen la viabilidad de las instituciones estatales. El resultado es que los Estados son incapaces de hacer cumplir uniformemente los haces de derechos y obligaciones que constituyen la ciudadanía. De modo que nos encontramos con regímenes democráticos carentes de una ciudadanía efectiva para significativos sectores sociales y en amplias áreas geográficas. Y sin una ciudadanía efectiva, cabe dudar de que esos regímenes sean "democracias" en algún sentido de la palabra.

[3] Nótese que en la Argentina no hubo legislación penal que contemplara específicamente el tipo de crímenes perpetrados por las fuerzas armadas, ni criterios de evidencia establecidos, ni unidades burocráticas encargadas de perseguir las violaciones de derechos humanos (Moreno Ocampo, 1991).

CAPÍTULO 3
INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS

Las democracias no son todas iguales. Los regímenes que generalmente se consideran democracias guardan grandes diferencias en cuanto a los sistemas de representación, las modalidades de división y supervisión de poderes, las formas de organización de los intereses, las doctrinas legales y los conjuntos de derechos y obligaciones asociados con la ciudadanía.

Todas las sociedades que emprenden la tarea de construir una democracia se topan con tres cuestiones genéricas: sustancia *versus* proceso, acuerdo *versus* competencia, y mayoritarismo *versus* constitucionalismo. ¿Debería la democracia organizarse de modo de facilitar explícitamente la consecución de ciertos objetivos normativos –por ejemplo, la justicia social o ciertos valores del cristianismo– o debería ser neutral respecto de todos los valores –promoviendo sólo la libertad y la igualdad políticas, estableciendo sólo procedimientos y dejando los resultados sustantivos en manos del proceso democrático–? ¿Deberían las instituciones democráticas estar imbuidas de un contenido moral específico o deberían ser sólo un sistema de leyes para regular los conflictos? ¿Deben algunas instituciones, como los tribunales, las fuerzas armadas o los monarcas, actuar como árbitros sobre el proceso competitivo o deberían todas ellas someterse al veredicto periódico de las elecciones? ¿Deberían algunas decisiones –como el derecho a la propiedad privada en las constituciones de Venezuela y de España o la separación de la Iglesia y el Estado– ser removidas e la esfera de competencia? Finalmente, ¿en qué medida y por qué medios debería la sociedad sujetarse a sí misma para prevenir algunas transformaciones potenciales? ¿Deben los resultados del proceso democrático ser sensibles a la voluntad de las mayorías actuales, o esta voluntad debe ser refrenada por medio de provisiones constitucionales?[1]

Una de las tareas distintivas de las instituciones democráticas es contrabalancear las concentraciones de poder. Como Lane (1979) ha puesto de relieve, el poder es un monopolio natural, pues sus dividendos son proporcionales a su magnitud: directamente, en la medida en que el cargo público proporciona ventajas, e indirectamente, en la medida en que el poder político puede ser empleado para adquirir poder económico y el poder económico puede utilizarse para ganar poder político. De modo que para que la democracia no termine en una dictadura *de facto*, las instituciones democráticas deben dotar a los perdedores de instrumentos para reparar estos efectos. Deben, en otras palabras, proteger el poder de las minorías. Si no lo hacen, la democracia no se estabilizará porque quienes perdieron en las primeras rondas de la competencia democrática hallarán buenas razones para temer que nunca volverán a tener una oportunidad justa. No obstante, sigue siendo central en las controversias contemporáneas la cuestión de si las instituciones democráticas deben suministrar solo garantías procedimentales, librando los resultados sustantivos a la competencia, o si deben estar imbuidas de un contenido moral o social específico.

Una manera de plantear este tema es definirlo como la relación entre la democracia política y la democracia social: ¿deben garantizarse ciertas condiciones económicas para que la esfera política sea democrática? Debemos ser cuidadosos, no obstante, y distinguir el aspecto normativo del aspecto empírico de esta pregunta. Desde el punto de vista normativo se puede argumentar que, aunque celebre elecciones de forma regular y pacífica, una sociedad no puede considerarse democrática si no se cumplen ciertas condiciones sociales y económicas. De hecho, es vasta la evidencia de que para la mayoría de la gente significa, antes que nada, igualdad, tanto en las esferas económica y social como en la política. Con todo, esto no equivale a sostener la hipótesis de que a menos que se cumplan ciertas condiciones, la democracia en su sentido minimalista se marchitará sin remedio. Los aspectos normativo y empírico de esta relación entre la democracia en la esfera política y la democracia en la esfera social se examinarán más adelante, pero es preciso mantenerlos separados.

Hemos visto que incluso ciñéndonos a la concepción puramente política de la democracia, es preciso atender a las condiciones sociales como prerrequisito para un ejercicio efectivo de la ciudadanía. Sin embargo, tradicionalmente, tal y como se desarrolló en Europa occidental, la democracia se asoció con pretensiones más ambiciosas, a saber, que las instituciones democráticas deberían generar resultados que protejan no sólo las libertades de los ciudadanos sino también su bienestar material. Y esto es lo que la mayor parte de la gente espera en las nuevas democracias. Los relevamientos de datos en Chile indican que el 64 por ciento de los encuestados tiene la expectativa de que la democracia reduzca el desempleo y el 59 por ciento de que atenúe las desigualdades sociales (Alaminos, 1991). Las investigaciones realizadas por Bruszt y Simon (1991) en nueve países de Europa oriental muestran que la población asocia el advenimiento de la democracia con transformaciones sociales y económicas. La proporción de encuestados que asocian

[1] Sobre este tópico, véanse los ensayos reunidos en Elster y Slagstad (1988).

democracia con progreso económico varía del 72 por ciento en la ex Checoslovaquia y Eslovenia al 96 por ciento en Rumania. La proporción de personas que asocian democracia con mayor igualdad social varía del 61 por ciento en Checoslovaquia al 88 por ciento en Bulgaria. La proporción que asocia democracia con aumento de los puestos de trabajo y descenso del desempleo varía del 48 por ciento en Checoslovaquia al 92 por ciento en Rumania.

Con todo, independientemente de si se prefiere la versión estrecha o la versión amplia del argumento normativo, la pregunta controvertida es si su realización depende de un sistema de procedimientos o instituciones limitadas o de un sistema que garantice derechos sociales. El argumento tradicional a favor de la democracia procedimental es que para las instituciones democráticas perduren, tienen que constituir un marco abierto a cualquier resultado, capaz de procesar intereses y valores divergentes e incluso cambiantes. Desde este punto de vista, las instituciones democráticas sólo pueden sobrevivir si las fuerzas políticas organizadas, cualesquiera sean sus objetivos, reiteradamente encuentran que es de su interés canalizar sus acciones a través del marco democrático. El supuesto que subyace a este argumento es que las personas están guiadas sólo por la expectativa de promover sus intereses y valores y no por un compromiso normativo previo con la democracia. No obstante, Przeworski (1991) ha demostrado que este punto de vista implica no sólo que las instituciones democráticas deben ser "ecuánimes", en el sentido de ofrecer a todas las fuerzas políticas importantes una oportunidad razonable de promover sus objetivos dentro del marco institucional, sino también que deben proteger los intereses de aquellas fuerzas que suelen perder en la competencia democrática. De este modo, la hipótesis liberal es cierta sólo si las instituciones democráticas están diseñadas de un modo tal que garanticen el acceso ecuánime y protejan a los perdedores.[2]

El principal argumento a favor de las concepciones sustantivas de la democracia es que si aceptamos que la democracia debería conducir al desarrollo de los derechos sociales, el marco institucional debería facilitar o incluso garantizar expresamente el ejercicio de dichos derechos.[3] Desde este punto de vista, las instituciones democráticas deben expresar valores y guiar las elecciones morales y no simplemente procesarlas con independencia de su contenido. Las instituciones democráticas que no logran ofrecer liderazgo moral no pueden hacer frente a los conflictos derivados de las desigualdades y las privaciones económicas. Los compromisos constitucionales están destinados no sólo a garantizar sino también a movilizar: sin su reconocimiento institucional, no hay derechos que defender. El consenso en torno a la democracia depende, desde este punto de vista, no de los resultados específicos del proceso democrático, sino de la congruencia entre el contenido moral de las instituciones y los valores básicos de la sociedad. Ahora bien, el contraargumento es que no habrá manera de implementar este contenido moral si las fuerzas políticas promueven sus intereses particularistas en la competencia democrática. El peligro es que la enunciación de los compromisos morales carecerá de microfundamentos, y que estas constituciones democráticas no lograrán regular el conflicto.

Entonces, estas consideraciones normativas no apuntan con claridad hacia ninguna opción. Por un lado, para adquirir legitimidad, el marco de las instituciones políticas básicas debe reflejar las metas compartidas y los compromisos normativos sentidos con mayor intensidad. Por otro lado, si una constitución estipula derechos sociales y económicos que no se pueden implementar dada la situación fiscal o la debilidad organizativa del Estado, el sistema institucional padecerá desde sus primeros días la incapacidad de hacer efectivos los derechos que garantiza.

Incluso si contamos con claras bases normativas para equilibrar sustancia y proceso, acuerdo y competencia, mayoritarismo y constitucionalismo, los efectos derivados de los distintos diseños institucionales distan de ser claros. En consecuencia, quizá sea más seguro evaluar hipótesis a un nivel inferior de abstracción, trabajando con lo que sabemos acerca de las consecuencias de las diferentes arquitecturas constitucionales en condiciones históricas específicas: ¿qué instituciones, y bajo qué condiciones, hacen que las democracias funcionen y perduren?

Las instituciones tienen dos efectos distintos: 1) Aunque la evidencia sistemática es limitada, hay razones suficientes para creer que los diseños institucionales específicos que componen cada sistema democrático particular afectan su desempeño. Las democracias no son todas iguales, y es importante cómo son para saber cómo se desempeñan. 2) A la vez, el efecto de las circunstancias exógenas sobre la supervivencia de las democracias depende del tipo de diseño institucional. La estabilidad democrática no es sólo una cuestión de condiciones económicas, sociales o culturales, porque las distintas estructuras

[2] Los Estados Unidos son un obvio caso que va en contra de esta hipótesis es un sistema democrático estable con grandes limitaciones en el acceso a la política y horrendas exclusiones sociales.
[3] Para no resumen de estas concepciones, véase Stepan (1978: cap. 1).

institucionales difieren en su capacidad para procesar conflictos, en particular cuando estas condiciones llegan a ser tan adversas que el desempeño democrático comienza a ser considerado inadecuado.

¿Qué es entonces lo que sabemos acerca de los efectos de los diseños institucionales particulares sobre el desempeño y la durabilidad de la democracia? En general, los rasgos institucionales que los cientistas políticos consideran importantes son si el ejecutivo es responsable ante las legislaturas, si el sistema electoral es proporcional, si el poder legislativo es unicameral o bicameral, si las comisiones legislativas son muchas e importantes, si el sistema es unitario o federal, si existen restricciones constitticionales importantes sobre la regla de la mayoría (incluida la revisión judicial), si los bancos centrales son independientes de los gobiernos y si la afiliación a las asociaciones de interés es voluntaria o compulsiva. Powell (1990) enumera como las más importantes las siguientes características de las instituciones democráticas: 1) grado de inclusividad: qué porción de los miembros debe prestar su acuerdo antes de que se adopte una medida, tanto en la legislación ordinaria como en la constitucional; 2) mayoritarismo versus constitucionalismo; 3) presidencialismo, parlamentarismo y sistemas mixtos; 4) reglas de elección. En otro trabajo (1989) también pone de relieve: 5) la fuerza de las comisiones legislativas. Una lista apenas diferente ofrecen Lijphart (1989) en su extensión de la democracia "consociativa" o "consensual", y Weaver y Rockman (1993) en la conclusión de *Do Institutions Matter?*

Las instituciones cuyos efectos han recibido mayor atención son el presidencialismo *versus* el parlamentarismo, los sistemas electorales, los bancos centrales y los sistemas de negociación colectiva. Aunque también poseemos algunos estudios empíricos sobre las consecuencias de las reglas de sucesión en los cargos públicos, las instituciones que favorecen a las mayorías *versus* las que favorecen a las minorías y las estructuras internas de las comisiones legislativas (Strom, 1990; Powell, 1991).

Desde el clásico estudio de Rae (1967), sabemos que las fórmulas electorales, los tamaños de los distritos, los procedimientos de empadronamiento y el voto obligatorio tienen importantes consecuencias para las estructuras partidarias y los niveles de participación electoral (Blais y Carty, 1988,1990; Jackman, 1987; King, 1989,1990; King y Browning, 1987; Lijphart, 1990,1991; Powell, 1982,1989,1990; Strom, 1990). Éstos a su vez tienen impacto sobre la formación de gobiernos de mayoría y su durabilidad. Las reglas de sucesión en los cargos públicos afectan la composición (Strom, 1985) y la duración del gabinete (King y otros, 1990). Pueden favorecer o perjudicar a los partidos más pequeños (Budge, Laver y Strom, 1994).

Por su parte, las instituciones que favorecen a la mayoría ponen en claro la responsabilidad de los resultados políticos y permiten a los electores castigar a los partidos que consideren ineficientes (Powell, 1989). De modo que estas instituciones pueden crear incentivos para que los gobiernos sean permeables a los planes de las mayorías. Sin embargo, como Shugart y Carey (1992: págs. 7-8) remarcaron, se establece un *trade-off* entre lo que denominan "eficiencia" –"grado en que las elecciones permiten a los votantes identificar las diferentes propuestas de gobierno en competencia y elegir entre ellas"– y "representatividad" –"grado en que las elecciones articulan los diversos intereses en la asamblea y les garantizan voz"–. Shugart y Carey llegan a sostener que un sistema institucional en particular –el "premier-presidencialismo"– es el mejor compromiso que se puede establecer entre esas dos cualidades.

Los efectos de la independencia de los bancos centrales sobre el desempeño económico no son fáciles de determinar, en parte porque la independencia efectiva (medida a través de la tasa de recambio de sus presidentes) no siempre se corresponde con las provisiones legales (Cukierman, Webb y Neyapti, 1992). Entre los países desarrollados, la independencia de los bancos centrales tiende a reducir la inflación y aumentar el desempleo sin un claro efecto sobre el crecimiento, pero entre los países menos desarrollados el efecto sobre la inflación no es significativo en los análisis estadísticos (Alesina, 1988; Cukierman y otros, 1992; Grilli, Masciandrano y Tabellini, 1991; Parkin, 1986).

Finalmente, los estudios de las sociedades capitalistas desarrolladas muestran que hasta principios de los ochenta el mejor desempeño económico lo registraron los países en que las centrales obreras y los empleadores concertaron sus intereses ante un Estado controlado por partidos socialdemócratas.[4] Los análisis estadísticos de los países de la OCDE muestran recurrente, aunque no invariablemente, que los menores niveles de desigualdad de ingresos, las redes más completas de servicios de bienestar y los mejores *trade-offs* entre empleo e inflación, por un lado, y niveles salariales e inversión, por otro, se radican en los países que supieron combinar sindicatos fuertes con control socialdemócrata sobre el gobierno. Más aún, la investigación de Lee y Przeworski (1993) sobre catorce países de la OCDE entre 1960 y 1980 muestra que el

[4] Usamos un tiempo de verbo pretérito porque las negociaciones colectivas organizadas entraron en colapso en Suecia a principios de les ochenta, mientras los partidos socialdemocráticos fueron desplazados del poder en Suecia y Noruega. De modo que el "modelo socialdemócrata " ya había dejado de funcionar en los ochenta. Es objeto de discusión si las razones de esta declinación eran inherentes al modelo o externas a él. Véanse Moene y Wallerstein (1992) Przeworski (1993c).

bienestar –definido como una función de ingresos de mercado, compensaciones por desempleo y haberes sociales– de un adulto promedio es mayor en los países socialdemócratas. Más sencillamente, los únicos países en el mundo donde casi nadie es pobre después de impuestos y transferencias son los que llevaron a cabo medidas socialdemócratas.[5] A la inversa, tenemos evidencia de que el impacto de las crisis económicas sobre la supervivencia de la democracia depende del marco institucional. Zimmerman (1987,1988) señaló que la profundidad y la duración de la recesión de 1929-1932 no predicen si la democracia sobrevivió a esta crisis. Varias investigaciones de la crisis brasileña de 1961-1964 atribuyeron el colapso de la democracia no a la crisis económica sino a la "parálisis institucional". Lo que pareció decisivo en estos casos fue si el marco institucional era capaz de generar mayorías efectivas.

Muchos trabajos comparan la democracia parlamentaria con la presidencial para evaluar cuál es la más vulnerable a la quiebra. Stepan y Skach (1992), así como Mainwaring (1992) y Álvarez y Przeworski (1994), encuentran que los sistemas presidenciales son más propensos al colapso. Linz (1994), por su parte, sostiene que si bien los regímenes parlamentarios y los presidenciales pueden ser igualmente vulnerables, hay abundante evidencia de que el sistema presidencial contribuyó mucho a varias caídas. Con todo, Shugart y Carey (1992), que introducen distinciones más finas entre los sistemas presidenciales, cuestionaron estos resultados.

Un descubrimiento inequívoco es que las democracias no sobreviven cuando combinan presidencialismo con sistema de partidos fragmentado (Stepan y Skach, 1992; Álvarez y Przeworski, 1994). Y a menudo combinan esos rasgos: según Stepan y Skach, entre treinta y ocho países no pertenecientes a la OCDE entre 1973 y 1989, los sistemas presidenciales estaban acompañados de mayorías legislativas en el 48 por ciento de los casos, mientras los sistemas parlamentarios habían formado mayorías en el 83 por ciento de los casos. Sin embargo, sólo una de las veinticinco democracias recientes eligió un sistema parlamentario puro, y casi todas optaron por sistemas electorales con una dosis importante de proporcionalidad. En varios sistemas presidenciales o semipresidenciales, la principal línea de conflicto político, particularmente alrededor de la estrategia de reforma económica, separa al presidente del congreso, y no a los partidos políticos. Perú, Nicaragua y Rusia, donde los conflictos entre el presidente y el congreso condujeron al cierre de la legislatura, no son sino casos extremos de lo que está ocurriendo en Brasil y Polonia. Los sistemas presidenciales puros y mixtos son frágiles porque pueden generar conflictos que no pueden resolverse con claridad en ausencia de poderes arbitrales o conducen a la parálisis legislativa. El congreso boliviano una vez decidió "romper relaciones" con el presidente; el congreso de Nicaragua se dividió en 1992 en un cuerpo antipresidencia y otro pro presidencia. Las situaciones en que el ejecutivo no tiene poder suficiente en el congreso para hacer aprobar sus proyectos de ley pero sí tiene la capacidad de vetar y mantener sus vetos son endémicas en los sistemas presidenciales y en ocasiones desembocan en un completo estancamiento: en algunos países (Brasil entre 1961 y 1964, Chile entre 1970 y 1973) no se aprobó ni un sólo proyecto de legislación ordinaria.

Aunque el conocimiento empírico de los efectos institucionales crece con rapidez, todavía no es suficiente para prever qué diseños institucionales específicos funcionan y perduran en las distintas condiciones históricas. ¿Polonia debería adoptar un sistema presidencial o uno parlamentario, un sistema de representación proporcional o uno mayoritario, un sistema legislativo unicameral o bicameral? Dado que la mayoría de los estudios empíricos se ciñen a los países de la OCDE y consideran los rasgos institucionales de a uno por vez, todavía no estamos en condiciones de hacer recomendaciones. Prueba de ello es que un artículo, de un importante especialista, titulado "Eligiendo una Constitución en Europa del Este: lecciones de la teoría de la elección pública", es completamente *ad hoc* cuando arriba a las recomendaciones políticas (Mueller, 1991). A la vez, la idea de que todos los países deberían sencillamente imitar el genio de la constitución de los Estados Unidos (Robinson, 1991) es una receta para el desastre.

Un problema institucional aparte son las relaciones cívico-militares. Con la excepción de Polonia, ninguna transición en el Sur o el Este de Europa partió de la base de un gobierno militar jerárquicamente ordenado. El régimen en Grecia estaba dominado por coroneles que habían trastrocado las jerarquías, y ello contribuye a explicar por qué los generales, interesados en restablecer la jerarquía institucional, apoyaron la decisión del gobierno democrático de apresar a los coroneles. En agudo contraste, los regímenes militares conducidos jerárquicamente fueron la norma en América latina. Y a menos que esa organización militar sea derrotada o desalojada por una fuerza armada externa o por una revolución doméstica, se atrincherará luego

[5] Entre los siete países comparados en la investigación más cuidadosa sobre la materia hasta la fecha, el segmento de la población que era pobre antes de impuestos y transferencias a mediados de los ochenta, representaba el 4,8 %, (195.000) en Noruega, el 5 % (410.000) en Suecia, el 6 % (3,23 millones) en Alemania Federal, el 8,8 % (1,61 millones) en el Reino Unido, el 12,1 % (2,88 millones) en Canadá, el 14,5 % (446.000) en Israel y el 16,9 % (36,88 millones) en los Estados Unidos (Rainwater, Torrey y Smeeding, 1989).

de la transición en el aparato estatal, donde normalmente conserva importantes prerrogativas y recursos organizativos.

Esta posición estratégica de los militares tuvo un gran impacto sobre la política transicional en América latina. En algunos casos, como Guatemala, las prerrogativas militares son tan amplias que, de hecho, los gobiernos civiles electos no llegan a ser democracias. En otros casos, como Brasil y Uruguay, las primeras elecciones fueron fuertemente estructuradas por la corporación militar. En Chile, el control militar del Estado, y su insistencia en el mantenimiento de la constitución autoritaria de 1980 como el precio de la transición, seguramente aplazará la culminación de la transición democrática hasta finales de los noventa. Nicaragua es prácticamente una diarquía cívico-militar. En Perú, tanto Fernando Belaúnde Terry como Alan García, los dos primeros presidentes electos, abdicaron a favor de los militares toda la responsabilidad por el ejercicio de la fuerza estatal. La "democracia delegativa" de Fujimori rápidamente se desintegró en una dictadura con apoyo militar. Una de las dos democracias continuas más antiguas de América latina, Venezuela, se vio seriamente conmovida por pronunciamientos militares; la combinación de medidas de estabilización severas y una corrupción endémica contribuyó a crear un clima donde los rebeldes militares fueron apoyados por importantes sectores civiles y demostraciones organizadas.

Las relaciones cívico-militares en los Estados comunistas difieren de las de la periferia capitalista. Las fuerzas armadas estaban subordinadas a los partidos comunistas e integradas al sistema estatal dominado por el partido. Fueron capaces, no obstante, de retener un alto grado de autonomía interna, funcionando como un Estado dentro del Estado. Con frecuencia también estuvieron representadas en los órganos ejecutivos superiores (los *bureaux* políticos). Con la excepción de Polonia (y este caso solo a partir de 1981), nunca dominaron el sistema político. Durante la transición, desde el comunismo, las posturas de las fuerzas armadas variaron del apoyo activo (Polonia, Rumania) a la neutralidad. En ninguno de los Estados comunistas las fuerzas armadas intervinieron para prevenir la transición. Sin embargo, el mismo hecho de que, en general, no fueran culpadas por los vicios de los regímenes comunistas aumenta las probabilidades de que los militares sean inducidos a intervenir en política si las nuevas democracias se topan con serias dificultades internas. Las encuestas de opinión en Polonia muestran una pauta duradera de confianza pública en los militares, que gradualmente superó a la de todas las instituciones y organizaciones representativas, e incluso a la Iglesia. Por otra parte, la probabilidad de una intervención militar se amplía por: 1) el hecho de que las crisis económicas provocan el colapso de los presupuestos estatales, incluidos los gastos militares; 2) la evaporación del sentido de misión, resultado del cambio de situación geopolítica, y 3) la tendencia de los gobiernos poscomunistas a purgar de las fuerzas armadas a los oficiales de alto rango del viejo régimen, lo cual crea inseguridad en todas las filas.

Existen, por supuesto, algunas condiciones favorables con respecto al rol de los militares. Las ideologías que racionalizaban el gobierno militar en el pasado, sea la tesis de la subversión interna o el desarrollismo nacionalista, perdieron su credibilidad. Aunque el derrocamiento de gobiernos democráticamente electos en Paquistán y Tailandia casi no recibió ninguna respuesta internacional, el clima político mundial es intensamente hostil a los regímenes militares. En muchos países, especialmente en Uruguay y la Argentina, los militares ya no son vistos como aliados confiables entre las clases dominantes.

¿Qué implica este panorama de las relaciones cívico-militares para la sustentabilidad de la democracia? Tres dimensiones son particularmente importantes. En primer lugar, los líderes democráticos deben diseñar una política de control constitucional, donde integren sus medidas militares y estratégicas en el programa general de gobierno. Hasta la fecha, ningún país de América latina ha llevado a cabo un programa consistente de reforma militar semejante al concretado en España. En segundo lugar, la propia reforma de las instituciones políticas democráticas debe figurar en la agenda. Por último, el poder es siempre relacional, y si se erosiona la capacidad del Estado, y si importantes sectores sociales siguen cargando desproporcionadamente con los costos de la reestructuración económica, entonces se pueden crear las condiciones para que los militares, en términos comparativos, obtengan ganancias de poder ideológico y político.

Por lo visto hasta aquí, existen buenas razones para pensar que los diseños institucionales específicos sí son importantes para la durabilidad y el desempeño de las democracias. ¿Cómo se seleccionan entonces estas estructuras institucionales durante la transición democrática? Específicamente, ¿podemos esperar que las fuerzas políticas en conflicto instalarán el marco institucional más favorable a la sustentabilidad de la democracia?

En contra de la hipótesis de O'Donnell y Schmitter (1986), que guió los primeros estudios sobre la democratización, es poca la evidencia de que los rasgos de los sistemas luego de la transición correspondan a las características del antiguo régimen o las modalidades de la transición. El tipo de transición puede sentar una "afinidad electiva" con sistemas institucionales específicos, pero esta propensión puede desviarse por: 1)

la firmeza de una herencia constitucional nacional particular (el presidencialismo en América latina, la representación proporcional en Europa); 2) la prominencia coyuntural de cierto clivaje o amenaza internacional (presidencialismo checo), y 3) la existencia de modelos y patrocinadores externos poderosos (la cláusula de exclusión del 5 por ciento, el sistema electoral mixto, el voto de desconfianza constructivo: todos ítemes de la constitución de Alemania Federal). Es cierto que las transiciones a la democracia dejan huellas institucionales, en particular cuando someten a la democracia a la tutela de los militares. Pero estos rasgos pueden borrarse con el tiempo: en España, los sucesivos gobiernos democráticos fueron efectivos a la hora de remover los remanentes del franquismo y de subordinar a los militares al control civil; en Polonia, la evolución de las relaciones de fuerzas eliminó la mayoría de los vestigios del pacto de Magdalenka.

Las fuerzas políticas involucradas en el establecimiento del nuevo sistema democrático pueden compartir inicialmente una concepción común mínima acerca de lo que es la democracia (o quizás acerca de lo que no es), pero a la hora de establecer reglas e instituciones más específicas descubren grandes disidencias entre sí. Incluso si todos conocieran las consecuencias de los distintos diseños, los temas institucionales seguirían generando conflictos porque las instituciones tienen importantes consecuencias distributivas (Knight, 1992). Si la elección de las instituciones fuera sólo una cuestión de eficiencia, los desacuerdos serían sólo un problema de divergencias en torno al mejor modo de instalarlas: ninguna persona tendría razones para temer un sistema que la favorece sin cargar costos sobre los demás. Pero, dada la distribución de recursos, las instituciones efectivamente afectan la manera y el grado en que se pueden promover los intereses y valores particulares. De modo que las preferencias respecto de las instituciones difieren. Según los sectores que digan representar –sean clases, regiones, religiones, etnias o idiomas–, las distintas fuerzas políticas preferirán diferentes diseños institucionales y trabarán conflictos más o menos duraderos.

Es probable que los conflictos en torno a las instituciones sean duraderos. Los actores que negocian instituciones difícilmente se pongan de acuerdo en la primera ronda: suelen ser varias las vueltas de negociación antes de que emerja un sistema institucional estable. Si bien las transiciones a la democracia implican por definición una transformación del marco institucional, en particular elecciones libres, no necesariamente provocan cambios en la relación de las fuerzas políticas, las orientaciones de las políticas públicas o los modelos económicos y sociales. De modo que quienes esperaban que la transición a la democracia condujera a una revolución no sólo política sino también social sufrirán una gran desilusión. El problema del *continuismo* aparece en la agenda política de la mayor parte de las nuevas democracias, típicamente como un argumento de que cualquier continuidad constituye evidencia *prima facie* de que la transición no ha sido efectiva o, por lo menos, permanece "incompleta" Con todo, si bien algunas de esas continuidades se deben al carácter negociado de la transición, la mayoría obedecen sencillamente a que el cambio de régimen político no es suficiente para transformar las relaciones económicas y sociales. Como Choi (1991) sostiene, Corea del Sur es un caso extremo, puesto que en ese país el *establishment* autoritario pudo por cierto tiempo organizarse como partido electoral, ganar las elecciones y seguir empleando los mismos mecanismos de clientelismo y represión que antes. Taiwan puede pronto seguir esta pauta. Esta forma de continuidad difiere de la de aquellos casos en que el control de los puestos de gobierno cambió de manos pero los militares siguieron ejerciendo su tutela sobre el sistema competitivo, como en Chile; también difiere de aquellos casos en que la continuidad se observa dentro de la burocracia y de los países donde reside principalmente en el control sobre los recursos económicos, por ejemplo, las Filipinas. Sin embargo, el problema de si la transición a la democracia se ha completado o no tiende a generar debates interminables entre los actores políticos involucrados y los observadores académicos.

El esfuerzo más evidente y comprehensivo por definir el tipo de democracia se lleva a cabo en el momento de redactar y ratificar una nueva constitución. Esos documentos no sólo establecen una matriz explícita de instituciones y una distribución formal de sus competencias, sino también normas generales que supuestamente gobernarán la conducta (y establecerán su legitimidad) en una amplia gama de transacciones privadas y públicas.

Dos rasgos generales del constitucionalismo son particularmente relevantes. Primero, busca definir la sustancia y la forma de la política, retirando ciertos derechos políticos, y en ocasiones también económicos y sociales, del alcance de la incertidumbre democrática. Las constituciones garantizan a las minorías poderosas que sus intereses no serán violados por cambios transitorios en las relaciones de poder. Segundo, para que esas garantías resulten creíbles, las constituciones no sólo son obligatorias para sus redactores sino también para las generaciones futuras. De esta manera, atruenan con principios eternos ("autoevidentes"), difíciles de modificar, y confieren a instituciones específicas (una corte suprema, un consejo de Estado) la capacidad independiente de vigilar su aplicación.

Una pregunta importante, por lo tanto, es: ¿cómo los distintos factores en juego durante la situación en que se efectúa la elección de instituciones afectan los resultados constitucionales? Desafortunadamente, son pocas las evidencias empíricas que puedan guiarnos. Ozbudun (1992) sostuvo que la naturaleza democrática o no democrática del proceso constitucional y sus plazos y estilo son determinantes de la estabilidad de las constituciones. La distinción crucial separa a las constituciones que son el resultado de compromisos amplios y una aceptación generalizada de aquellas que son sancionadas por una mayoría victoriosa en contra de las objeciones de las minorías. Con respecto a las diferencias entre los procesos de construcción constitucional democráticos y los que no llegan a serlo (éstos incluyen situaciones protagonizadas por una asamblea no electa, o por una asamblea electa con razonable libertad dominada por los titulares del viejo régimen autoritario, o por una asamblea libremente elegida que debe trabajar sometida a fuertes restricciones *de facto*), hay cierta evidencia de que los primeros generalmente producen constituciones estables y los segundos inestables. Las constituciones consensuadas parecen tener mayor efecto congelante sobre el contenido v las conductas posteriores. Pero incluso las minorías insatisfechas pueden descubrir que es posible vivir bajo constituciones con las que disienten, siempre y cuando se respete la regla básica del consentimiento contingente, en otras palabras, siempre y cuando puedan competir por el apoyo mayoritario y, de ser exitosas, integrar el gobierno. Más aún, es probable que aprendan que las constituciones modernas (a pesar de su creciente dimensión y detalle) no pueden cubrir todas las eventualidades. Las lagunas y ambigüedades ofrecerán oportunidades para desarrollar acuerdos extraconstitucionales y comportamientos no convencionales. La "interpretación flexible" de normas constitucionales específicas puede permitir que el proceso democrático adopte nuevas formas y altere las viejas, especialmente en aquellos sistemas políticos que todavía no han establecido un poder judicial independiente.

Con respecto a los plazos, Przeworski (1991: cap. 2) sostuvo que las instituciones adoptadas en los primeros estadios del proceso de transición, antes de que se esclarezcan las relaciones de poder entre los partidos en conflicto, tienen mayor capacidad de proteger a los perdedores eventuales y por lo tanto son más estables frente a los cambios de condiciones. Con todo, las constituciones adoptadas con prisa tienden a ser excesivamente antiautoritarias, en el sentido de que subrayan los derechos protectores a expensas de la capacidad de gobierno. Desde esta perspectiva, las constituciones adoptadas luego de cierto período de agitación pueden lograr un adecuado equilibrio entre la protección de derechos individuales y de las minorías y la habilitación de un gobierno efectivo.

Si bien presentamos hipótesis en conflicto, una conclusión manifiesta es que no hay espacio para creer que el marco institucional convenido sea el que tenga mayores probabilidades de funcionar y perdurar. Las instituciones son el resultado de conflictos entre partes con intereses encontrados y, como en muchas situaciones estratégicas, la promoción del interés particular arroja resultados subóptimos desde el punto de vista colectivo.

Por otra parte, si bien las constituciones son el principio organizador más importante de las democracias, deberíamos prevenir los peligros de sobreestimar la importancia de la elección constitucional. Las constituciones parecen ofrecer una solución a los conflictos que se desatan en las nuevas democracias en virtud de la creencia de que al dar una forma particular a la resolución de las disputas políticas modificará *per se* la sustancia de las demandas políticas y alterará las estrategias de los actores políticos. Aunque estos formalismos no carecen de importancia independiente, sería azaroso centrar la atención exclusivamente en el marco legal que delimita los poderes de las instituciones y los derechos de los ciudadanos como señal inequívoca de consolidación democrática. Las constituciones no necesitan ser "lectura cotidiana" pero tampoco son escrituras sagradas. Las democracias modernas tienden a ser constitucionales, pero los procesos de selección, acceso, participación, competición y *accountability* son simplemente demasiado múltiples y mutables para ser codificados definitivamente.

De esta forma, si bien las instituciones tienen un impacto autónomo sobre el desempeño y la durabilidad de las democracias, sus efectos dependen del contexto político y cultural. Y no podemos suponer que todas las condiciones políticas y culturales que caracterizan a los países en que la democracia se estableció décadas atrás están presentes en los países que acaban de experimentar una transición a la democracia, en muchos casos por primera vez o luego de un largo paréntesis autoritario. Debemos preguntar, entonces, qué tipos de institución democrática son compatibles con las condiciones más habituales de las nuevas democracias.

CAPÍTULO 4
SOCIEDAD CIVIL

Las investigaciones preliminares, y las observaciones personales, parecen indicar que las nuevas democracias carecen de varias de las condiciones que, a la luz de la experiencia de las democracias más antiguas, se suponen necesarias para la estabilidad de las democracias basadas en el sufragio universal. Si se colocan las observaciones una al lado de la otra, se conforma una larga lista de "ausencias": no hay partidos efectivos (Di Tella, 1991), ni sindicatos inclusivos, ni una burguesía capaz de ofrecer un proyecto hegemónico ("capitalismo sin capitalistas", Rychard, 1991, también Domanski y otros, 1993), ni una clase política estable (Weffort, 1991), ni fuerzas políticas claramente identificables (Bruszt, 1989; Rychard, 1991), y ni siquiera una estructura de intereses cristalizada a ser representada (Bruszt y Simon, 1991; Kolarska-Bobinska, 1992). No sólo el Estado sino también la sociedad civil es débil en las nuevas democracias.[1]

En el desarrollo histórico de Europa occidental, los partidos políticos, junto con los sindicatos obreros, fueron el principal mecanismo de incorporación de las masas en el sistema político. De hecho, investigaciones recientes (Rueschemeyer, Stephens y Stephens, 1992) muestran que los partidos de las clases trabajadoras fueron la principal fuerza promotora de la democracia. Organizando los intereses de clase y otros asociados, se convirtieron en los instrumentos por cuyo intermedio los grupos pobres y oprimidos por su posición en el sistema económico pudieron luchar en pos del mejoramiento de sus condiciones materiales y culturales. Al mismo tiempo, al canalizar la promoción de intereses y valores dentro del marco institucional de la política competitiva, los partidos políticos regularizaron los conflictos intergrupales. Si bien las instituciones democráticas crean la posibilidad de que los conflictos se procesen de una forma gobernada y limitada por reglas, los partidos políticos, en particular los de izquierda, disciplinaron a las masas económica y culturalmente desaventajadas para buscar sus intereses dentro de esas instituciones.

Por razones que no necesitamos repasar aquí (Di Tella, 1991) con la notable excepción de Chile, no se desarrollaron en la historia de América latina partidos semejantes a los de Europa occidental; en América latina los sectores dominantes nunca superaron el temor de la movilización política de las clases bajas y, a la vez, esta movilización con frecuencia asumió la forma de movimientos más que de partidos electorales. En particular, los movimientos populistas fueron la forma generalizada de organización política de los desaventajados, especial pero no exclusivamente en países con niveles intermedios de desarrollo. En su forma típica, dichos movimientos organizaron a las masas de las primeras etapas de la vida industrial y urbana bajo el liderazgo de elites antirrevolucionarias procedentes de los estratos medios y altos. Animaron la movilización popular y propiciaron redistribuciones del ingreso pero mostraron escasa capacidad para crear estructuras institucionales sólidas.

Los partidos políticos experimentan hoy una declinación continua en casi todo el mundo. Y en la mayor parte de las nuevas democracias están muy fragmentados, son débiles desde el punto de vista organizativo y son poco representativos. Una razón de esta debilidad puede ser genérica. El nacimiento de la democracia crea un serio dilema a la oposición que busca definir su papel: cuánto oponerse v por qué medios. Si la oposición se opone vigorosamente, la democracia puede verse amenazada. En particular bajo condiciones económicas difíciles, una oposiciónpuede crear una situación ingobernable. De modo que la competencia encarnizada y la exacerbación de la diferenciación partidaria resultan peligrosas si las instituciones son todavía frágiles. En consecuencia, las fuerzas políticas suelen buscar establecer un "pacto", un acuerdo sobre la distribución de cargos y el contenido de las medidas políticas. Estos pactos pueden ser necesarios no sólo para reducir el nivel de conflicto político sino también para crear incentivos para que los líderes políticos se mantengan dentro de los límites de la democracia (Schmitter, 1984). Vale la pena destacar que en varios casos de democratización, el partido que ganó la primera elección usó su control sobre el Estado para establecerse como una máquina clientelista que se apoderó por décadas de los cargos públicos: son los casos de Italia, Japón y la India. En otros países, sobre todo en Venezuela y Colombia, los partidos crearon un duopolio que repartió les botines y compartió la influencia sobre las políticas.

Con todo, los pactos son excluyentes: constituyen cárteles de *insiders* contra *outsiders*, cárteles que restringen la competencia, dificultan el acceso y distribuyen entre los socios los beneficios del poder político. Crean por lo tanto el peligro de que la democracia se convierta en un proyecto privado de líderes de unos pocos partidos políticos y asociaciones corporativistas que extraen beneficios privados y protegen su

[1] Deberíamos alejarnos de nuestro universo de casos para investigar si las condiciones sociales y políticas de las nuevas democracias son de hecho distintas de las que suponemos caracterizan a las democracias estables. Nótese que por lo menos el lamento sobre la debilidad de los partidos políticos parece tan viejo como la propia democracia representativa. Sobre la relación entre democracia y representación véase Manin (1995).

posición excluyendo al resto de la sociedad. Por otra parte, si la oposición no se opone, no presenta alternativas, y no lucha vigorosamente a favor de esas alternativas, la capacidad representativa de las instituciones políticas, su poder para movilizar e incorporar, será débil. La democracia será anémica.

Como hemos señalado anteriormente, los sistemas electorales efectivamente moldean las estructuras partidarias. La adopción de sistemas electorales múltiples excesivamente complejos o proporcionales en varios países de Europa oriental facilita la fragmentación y la inestabilidad del sistema de partidos. Antes de las elecciones de 1993, Polonia poseía el mayor índice de fragmentación partidaria jamás registrado (Stepan y Skach, 1992). En consecuencia, los políticos consumieron la mayor parte de su tiempo en esfuerzos por construir una coalición que pudiera gobernar: los cuatro partidos más grandes no fueron suficientes para formar una mayoría en el parlamento. La afiliación a los partidos políticos es insignificante en todos los países de Europa oriental v la participación electoral es baja según todos los criterios comparativos.

Que los partidos controlen estrictamente las listas de los candidatos parlamentarios, de modo que el votante elija no el candidato sino el partido (como ocurre en los sistemas de listas cerradas o bloqueadas), puede ser conveniente en los primeros tramos de la nueva vida democrática. Pero a medida que las nuevas democracias se consoliden, semejante control puede llevar a la dominación de la política por parte de oligarquías burocráticas, más preocupadas por la maquinaria de sus partidos que por sus electorados y sus representados. Éste llegó a ser un tema de primera importancia en la política de España y Grecia pocos años después de que se restableciera la democracia. Investigaciones recientes en España revelan fuertes críticas contra el sistema de listas cerradas y bloqueadas, probables responsables de la desafección política generalizada (Demoscopia, 1992).

Que la estructura interna de los partidos sea o no democrática también afecta las concepciones populares sobre la política. Pero no existe una fórmula clara que combine adecuadamente el pluralismo interno del partido y la unidad: las luchas intestinas no sólo son una buena receta para los fracasos electorales, sino también una posible causa de inestabilidad del régimen; sin embargo, el autoritarismo interno y la política oligárquica ensanchan la distancia entre la sociedad y las instituciones políticas.

No es común que los sistemas de representación de intereses sean elegidos de la misma forma que los sistemas de representación electoral o del poder ejecutivo. Por un lado, la relación entre las reglas legales formales y los resultados institucionales es mucho menos clara porque muchas de las prácticas de los sindicatos, las asociaciones empresariales y profesionales, los movimientos sociales y los grupos de interés son producto de interacciones informales dentro de la sociedad civil. Son sólo vaga e indirectamente afectadas por las provisiones de los códigos civiles y penales, la legislación antimonopólica (si existe), el sistema impositivo y así sucesivamente. Por otro lado, las constituciones de casi todas las nuevas democracias proclaman “libertad de asociación”, “libertad de reunión” y “libertad de petición”, pero el aprovechamiento efectivo de estos derechos depende de un complejo cálculo a cargo de los individuos y las colectividades que puede ser facilitado pero no garantizado por las reglas formales y las iniciativas de gobierno. Como la mayoría de los derechos igualmente disponibles, los referidos a la representación de intereses son ejercidos con muchas disparidades.

Asimismo, a diferencia de la representación electoral y el poder ejecutivo, donde es sencillo identificar las diferencias en los cargos y sus ocupantes antes y después del cambio de régimen, la representación funcional normalmente mantiene fuertes trazos de continuidad con el antiguo régimen. Es típico que los regímenes autoritarios implementen políticas de “corporativismo estatal” y auspicien deliberadamente la formación de un conjunto de órganos de representación de intereses monopólicos y reconocidos oficialmente. A las democracias les lleva mucho tiempo y esfuerzo romper con estas prácticas y disponer de sus legados organizativos y materiales. Un cambio súbito hacia un formato plenamente voluntario y libre podría amenazar la existencia misma de ciertos intereses organizados, muchos de los cuales tuvieron un rol activo en el proceso de emancipación, y producir un esquema de representación muy distorsionado.

La tendencia subyacente, sin embargo, es clara: la democracia propicia el pluralismo, es decir, un sistema compuesto por una multiplicidad de organizaciones en competencia y superpuestas que actúan autónomamente (unas de las otras y frente al Estado) al momento de determinar las categorías que dicen representar y las tácticas que emplearán para promover sus intereses.

La democratización también puede parecer un cambio en el equilibrio de las fuerzas en competencia a favor de las categorías de intereses –trabajadores, consumidores, inquilinos, mujeres– compuestas por grandes cantidades de actores relativamente dispersos, subordinados y habitualmente oprimidos durante el régimen autoritario. Irónicamente, sin embargo, con las nuevas condiciones de asociabilidad voluntaria y la apertura de múltiples canales de representación, estos intereses organizados de forma pluralista tienden a

declinar y perder influencia relativa al lado de aquellos que representan grupos más pequeños, compactos y privilegiados.

Ahora bien, los sindicatos enfrentan dificultades similares a las de los partidos políticos. Son numéricamente débiles en las nuevas democracias: Grassi (1992) encontró que la Argentina, con el 30 por ciento, tenía la tasa de sindicalización más alta entre los catorce casos de transición reciente a la democracia fuera de Europa del Este. En Europa del Este y la ex Unión Soviética, sólo Polonia y Bulgaria tienen movimientos obreros significativos,

Desde el punto de vista político, éstos no son tiempos propicios para los sindicatos. Por un lado, la ideología neoliberal los identifica como uno de los principales culpables de la "rigidez económica", un "interés especial" que amenaza la eficiencia de la economía. Por otro lado, a los sindicatos se les plantea un dilema cuando enfrentan los *trade-offs* intertemporales inherentes a las reformas de mercado: aceptar estos *trade-offs* es una estrategia fuertemente desmovilizante de las filas de obreros rasos; rechazarlos parece ser, y a menudo es, irresponsable. Por otra parte, en muchos países, en particular en Corea del Sur, la transición a la democracia en la esfera electoral no redujo el modelo autoritario tradicional de represión de las organizaciones obreras. No deberíamos olvidar que el crecimiento de las organizaciones sindicales fue un proceso lento y sangriento en el Oeste, donde por décadas la existencia misma de sindicatos era vista, por la derecha y la izquierda, como el presagio del fin del capitalismo.

Por lo tanto, los partidos políticos y los sindicatos encuentran difícil organizarse como actores representativos, por razones que se pueden atribuir tanto a factores institucionales como a condiciones políticas y económicas generales. Pero tenemos la punzante intuición –y nada más que una intuición– de que ocurre algo más profundo. Es la ausencia de proyectos colectivos, de ideologías socialmente integradoras, de fuerzas políticas claramente identificables, de estructuras cristalizadas de intereses a ser representadas. Los sociólogos de varios países, democracias nuevas y viejas, están descubriendo que las correlaciones entre las diferentes actitudes políticas así como entre las actitudes políticas y las preferencias partidarias han declinado.

Las razones de esta debilidad en la estructuración de intereses no son fáciles de discernir. Una puede ser que muchas democracias nuevas, en particular las de Europa del Este, están atravesando una transformación mayúscula de las relaciones de propiedad. Cuando las relaciones de propiedad son fluidas, la gente no sabe con seguridad dónde radican sus intereses y las identidades están confundidas. No pueden aparecer intereses de clase. Desde este punto de vista, "en todas las sociedades de Europa oriental, la base de la pauta de socialización típica de la sociedad civil emergerá sólo después de la disolución de la propiedad estatal" (Staniszkis, 1992: pág. 222). Pero el hecho de que se pueda observar una tendencia similar en las democracias establecidas pone en duda esa explicación. Quizá lo que observamos no sea "individualismo" o "anomia" sino simplemente un acuerdo tácito de que las elecciones colectivas están tan condicionadas por los factores internacionales, económicos y políticos, que es poco lo que se puede obtener a través de la participación política. Dado que los políticos no ofrecen alternativas, la gente no las percibe.

Las encuestas de opinión indican que las nuevas democracias suelen presentar un síndrome que combina desconfianza en la política y los políticos, sentimientos de ineficacia personal, bajos niveles de confianza en las instituciones democráticas e insatisfacción con el desempeño de las instituciones representativas actuales. Aunque, curiosamente, la opinión de que la democracia es la mejor forma de gobierno no guarda una relación obvia con estas actitudes.

En el Sur de Europa, diez años después del restablecimiento de la democracia, aproximadamente la mitad de los ciudadanos de España y Portugal expresaban indiferencia, hastío y desconfianza con respecto a la política; sólo uno de cuatro encuestados encajaba en el ideal del ciudadano interesado y participativo (Montero y Torcal, 1990). La satisfacción con el desempeño concreto de la democracia varió enormemente entre los tres países de Europa meridional: quince años después del restablecimiento de la democracia, el 63 por ciento de los ciudadanos griegos declaraba que no estaba satisfecho con el estado de democracia en su país, un grado de insatisfacción 20 puntos porcentuales por encima del promedio de la Unión Europea. En Portugal y España, no obstante, la insatisfacción era mucho menos frecuente. El desempeño político y económico concreto de las nuevas democracias parece haber hecho la diferencia: mientras en Grecia la insatisfacción creció 20 puntos entre 1985 y 1990, un período de grandes dificultades económicas, la insatisfacción declinó en la misma proporción en Portugal, donde el período estuvo marcado por la expansión económica y la estabilidad política (*Eurobarometer*, octubre-noviembre de 1985 y junio de 1990). Pero, al mismo tiempo, el apoyo a la democracia como ideal permaneció alto en los tres países, en apariencia inmutable frente a las condiciones específicas. De modo que en medio del ajuste económico de los ochenta, el 87 por ciento de los griegos, el 70 por ciento de los españoles y el 61 por ciento de los portugueses declararon su apoyo incondicional a la democracia. Quienes sostuvieron que en ciertas circunstancias es

conveniente la dictadura fueron siempre una pequeña minoría, que osciló en los tres países entre el 5 y el 10 por ciento; quienes declararon que para ellos el tipo de régimen político carecía de importancia representaban entre el 6 y el 9 por ciento de la población.

Los países de América latina exhiben pautas divergentes. Hacia fines de los ochenta, el 75 por ciento de los brasileños creía que los políticos procuraban enriquecerse con dinero público y mejorar las condiciones materiales de sus amigos y familiares (Moisés, 1990). Sólo el 38 por ciento de los brasileños expresaba confianza en el congreso y sólo el 41 por ciento en la presidencia. Pero a diferencia de la pauta de Europa meridional, en Brasil esta insatisfacción con las instituciones políticas y los políticos sí incidió sobre las actitudes hacia la democracia *per se*. En 1991, la proporción de "demócratas incondicionales" en Brasil, el 39 por ciento, era aproximadamente la mitad de la del Sur de Europa, mientras llegaron a representar un 45 por ciento de la población los brasileños que declararon que el régimen político no les importaba (28 por ciento) o que en ciertos casos es preferible la dictadura, Aunque la mayoría aceptó que la democracia era mejor en términos de libertad política, en las preferencias sociales el régimen democrático fue relegado por la dictadura en términos generales y en términos de desempeño económico y moralidad pública (Lamounier, 1992). En cambio, la legitimidad de la democracia estaba mucho más extendida en Chile y la Argentina, a pesar del pobre desempeño económico de la segunda. Por lo tanto, entre los países sobre los cuales se dispone de datos similares, Brasil se destaca como la sociedad donde las bases culturales de la democracia parecen más seriamente erosionadas.

Los ciudadanos de las democracias recientes de Europa oriental y central también comparten el síndrome de la desafección política. Los datos de Hungría (Bruszt y Simon, 1991) muestran que en 1990 casi tres de cada cuatro ciudadanos creían que nunca se debía confiar en los políticos; sólo el 40 por ciento declaró confiar en el parlamento y en el gobierno. En Polonia, a principios de 1993, el 49 por ciento de los encuestados pensaba que la mayoría de los diputados parlamentarios aprovechaban sus posiciones para obtener beneficios penales y sólo el 1 por ciento creía que ningún político era corrupto. Menos del 40 por ciento tenía confianza en el gobierno y sólo el 22 por ciento en alguna de las cámaras del parlamento (CBOS, febrero de 1993). Sólo uno de cada veinte polacos y dos de cada veinte húngaros consideraban que era posible revertir una decisión de gobierno injusta- ésta es una proporción tres veces menor a la del Reino Unido, pero similar a la de España o Venezuela (Bruszt y Simon, 1991). En 1990 la insatisfacción con el estado de democracia en Bulgaria, Rumania y Checoslovaquia era comparable a la de Grecia. Pero en Hungría, un país donde las transiciones política y económica han sido relativamente apacibles, se extendía al 85 por ciento de la población, mientras que apenas un tercio pensaba que la democracia podía resolver los problemas del país (Bruszt y Simon, 1991). A mediados de 1993, sólo el 1 por ciento de los polacos creía que la democracia funcionaba correctamente; el 40 por ciento hallaba que el desempeño de la democracia era tolerable y el 43 por ciento creía que funcionaba tan mal que, de seguir como hasta entonces, no tardaría en caer (CBOS, julio de 1993). La distribución del apoyo a la democracia en Polonia es similar a la brasileña: si bien el 62 por ciento de los polacos ven en la democracia la mejor forma de gobierno, el 45 por ciento considera que existen ciertas situaciones en que un gobierno no democrático puede ser más deseable, y al 44 le da lo mismo que el régimen sea una democracia o una dictadura.

Por lo tanto, a pesar de las actitudes escépticas hacia la política y la insatisfacción circunstancial con el desempeño concreto de los gobiernos democráticos, el hecho de que incluso en medio de la crisis económica de comienzos de los ochenta, la democracia como tal fuera cuestionada sólo por pequeñas minorías (Maravall, 1981), indica que en el Sur de Europa se ha consolidado el compromiso democrático. Cuando la legitimidad de la democracia se autonomiza de su eficacia y cuando las mayorías la aceptan incondicionalmente, hallamos evidencia *prima facie* de consolidación normativa. ¿Podemos esperar que con el paso del tiempo se desarrolle un compromiso democrático similar en las otras democracias nuevas?

La desconfianza política generalizada, el escepticismo y la apatía en las nuevas democracias seguramente se relacionen con las prolongadas experiencias dictatoriales, una historia plagada de turbulencias y discontinuidades políticas, memorias de manipulación y una sistemática transmisión de valores despolitizantes. Puede entonces suceder que el transcurso del tiempo refuerce las raíces culturales de la democracia y cambie las percepciones de la política. De modo que la actual debilidad de las redes organizativas –que son muy poco efectivas para estructurar y canalizar los intereses latentes de los diversos grupos sociales y que agravan los sentimientos de indefensión y la falta de cohesión moral– se puede remediar, Asimismo, las expectativas tienden a explotar en las etapas iniciales de las nuevas democracias: se espera que los nuevos regímenes resuelvan viejos problemas económicos, administrativos y políticos. Una conclusión optimista sería, por lo tanto, que luego de una fase inevitable de desencantamiento, el vínculo entre la legitimidad y el desempeño es cada vez más tenue, hasta que las instituciones políticas llegan a

gozar, al menos mas allá de ciertos umbrales, un grado considerable de autonomía en relación con los resultados concretos.

Con todo, muchos de los supuestos en que se basa esta perspectiva optimista carecen de respaldo. El paso del tiempo, como se puede apreciar en la evolución de la cultura política italiana, no necesariamente mejora las percepciones que los ciudadanos tienen de la política. Por otra parte, la evidencia de Europa del Sur muestra que las organizaciones sociales y las asociaciones intermedias –los sindicatos obreros entre ellas– se debilitaron durante los ochenta, al menos en términos de afiliación. Finalmente, nada nos garantiza que los primeros resultados de las nuevas democracias, en materia de crecimiento económico, paz social o eficiencia administrativa, serán positivos. Y puede que haya niveles de desempeño por debajo de los cuales se corroe la construcción de la democracia. Una actitud complaciente, confiada en el paso del tiempo, ignora no sólo los riesgos políticos, sino también el hecho de que estos fundamentos subjetivos de la democracia son sensibles a las decisiones y medidas políticas.

Los grandes cambios políticos que acarrean las transiciones a la democracia, las crisis sociales y económicas que suelen precederlos y acompañarlos, tienen un fuerte impacto en los sistemas de valores. Las referencias tradicionales desaparecen, y se abandonan viejas ideologías. Muchas transiciones a la democracia se arraigan en expectativas materiales. Al mismo tiempo, los valores de la solidaridad y la justicia con frecuencia son débiles en las nuevas democracias. Si las culturas políticas y los mundos normativos de las sociedades que padecen profundas crisis económicas, agudas desigualdades sociales y grandes problemas de pobreza, son penetrados por los valores del éxito individual y el enriquecimiento especulativo, entonces pierden fuerza las raíces culturales de la cohesión social. Es muy difícil que el consejo de Guizot, *enrichissez vous*, pueda aportar la fibra moral de la democracia. La opinión de que toda la vida política está corrompida se refuerza con el comportamiento real de los políticos. La política democrática tiene por lo tanto componentes morales y pedagógicos que los políticos no pueden descuidar: la desafección política puede ser el resultado de este descuido de malas decisiones.

La democracia también recibe serios desafíos por parte de los diversos tipos de ideología fundamentalista. Las instituciones democráticas sólo pueden subsistir si se basan en el reconocimiento ideológico de que las sociedades están compuestas de grupos con valores e intereses divergentes, que los conflictos de intereses y de valores son naturales en cualquier sociedad compleja y que estos conflictos sólo se pueden resolver, siempre temporaria y reversiblemente, por medio de procedimientos e instituciones. Los resultados de los procesos institucionales no siempre resultan racionales o morales: se suele sospechar que las diferencias de opinión persistentes, los conflictos de interés apasionados y las riñas procedimentales amenazan los valores profundos. La democracia exige que suspendamos un tipo peculiar de creencia: la certeza de que un resultado es el mejor para todos, desde el punto de vista moral o racional. Las decisiones tomadas en base al mayor número o a las reglas no tienen racionalidad *prima facie*; el consenso tiene un *status* cognitivo y moral más alto que los resultados que derivan sólo de seguir procedimientos. La vida cotidiana de la política democrática no es un espectáculo a reverenciar: un interminable altercado entre ambiciones minúsculas, retórica destinada a encubrir y confundir, oscuras conexiones entre poder y dinero, leyes sin el menor contenido de justicia, medidas que refuerzan los privilegios. De allí la tentación permanente de hacer que de golpe todo sea transparente, de reemplazar a los políticos por administradores, de terminar con la anarquía por medio de la disciplina, de establecer el imperio de lo moral o lo racional –la tentación autoritaria–.

La tentación se alimenta de múltiples ideologías. El nacionalismo es una, la religión otra. Las visiones organicistas de la nación son incompatibles con la tolerancia de intereses, parciales. Si la nación es un organismo, no es un cuerpo que pueda albergar divisiones y conflictos. Su unidad es orgánica, es decir, dada por lazos primordiales que se presentan como rasgos biológicos y eternos. En las palabras del ideólogo nacionalista polaco Roman Dmowski (1989: pág. 71), la nación es “un organismo social viviente, dotado de una especificidad espiritual derivada de bases raciales e históricas”, no un cuerpo que pueda tolerar elementos extraños. El individualismo y el disentimiento son manifestaciones de desmembramiento. Y, como O’Donnell (1991) lo ha indicado, la noción de una unidad orgánica de intereses conduce a las distintas fuerzas políticas a luchar por el monopolio de la representación de “el” interés nacional. Las fuerzas políticas no se presentan como partidos que representan intereses parciales contra otros valores o proyectos parciales. Cada una aspira a convertirse en el único representante de la nación, a cubrirse con el manto del *movimiento nacional*. La democracia no es más que un momento transitorio de competencia por el monopolio de la representación del interés nacional.

El fundamentalismo religioso es incompatible con la tolerancia de sistemas de valores alternativos. Puesto que la democracia requiere tanto el respeto de los derechos de las minorías como la disposición a buscar compromisos, puede verse seriamente jaqueada por el fanatismo moral religioso, que, por definición,

intenta imponer sus reglas sobre toda la población y ve en los compromisos una traición a los principios primeros. La creciente ola de fundamentalismo religioso no afecta sólo a las nuevas democracias, pero puede ser contenida con mayor facilidad en aquellos países que poseen reglas constitucionales bien establecidas referidas a la separación entre la Iglesia y el Estado. En las democracias nuevas, suele no haber un marco institucional lo suficientemente fuerte como para tratar estas cuestiones ni una tradición cultural en la cual confiar. Si bien el fundamentalismo islámico es el ejemplo más evidente de dicho desafío, otras regiones no están exentas de peligros similares. En los países poscomunistas, la intensidad religiosa encuentra sus orígenes en los lazos históricos entre la religión y la etnia, así como en el reciente conflicto entre comunismo y cristianismo. Este embate del fundamentalismo religioso es una reacción contra abusos pasados de dictaduras que intentaron infructuosamente erradicar la influencia de las instituciones religiosas y el apego popular a la religión. En la ex Yugoslavia, el fanatismo religioso alimenta conflictos entre grupos étnicos, a pesar de su afinidad cultural. En Polonia, los partidos católicos fundamentalistas, con el apoyo explícito de la Iglesia Católica Romana, rechazan cualquier atisbo de separación entre el Estado y la Iglesia y aspiran a imponer sus reglas morales sobre el conjunto de la sociedad. La Iglesia católica afirma abiertamente que la democracia debe obedecer límites que fueron prefijados y que el principio de la soberanía popular no puede alterar.

Para recapitular, hay indicadores de que varias de las condiciones que generalmente son tenidas por sustentos de las instituciones democráticas están ausentes en las nuevas democracias: las organizaciones representativas son débiles, la sociedad civil está altamente fragmentada, la memoria del abuso político todavía está fresca, las ideologías antidemocráticas siguen bastante activas. Por supuesto, no decimos que esta lista de "ausencias" es igual en todas las nuevas democracias. Chile tiene partidos políticos que desempeñan con eficacia las tareas de representación, Polonia tiene sindicatos bien desarrollados, y el ideal general de la democracia tiene una aceptación generalizada en casi todos los países de la última ola democratizadora. Sin embargo, si creemos que muchas de estas ausencias son características de las nuevas democracias, la pregunta es entonces si podrán sobrevivir a estas condiciones.

A juzgar por el enorme cuerpo de literatura que sigue el modelo del trabajo inaugural de Lipset (1960; véase Diamond, 1992 para una reseña reciente), los prerrequisitos organizativos, sociales y culturales de una democracia sustentable son principalmente una cuestión del nivel de desarrollo económico. Entre las treinta y tres democracias que alcanzaron un ingreso per cápita de 4000 u$s PA/85, sólo en dos casos se registraron golpes autoritarios: en la Argentina en 1976 y en el Uruguay en 1973. Entre las 42 democracias que lograron un ingreso per cápita de al menos 3000 u$s, fueron ocho los casos de quiebre autoritario: la mitad en la Argentina, y los demás en Chile en 1973, en Grecia en 1967, en Turquía en 1979 y en el Uruguay. De modo que, dejando de lado las peculiaridades de la Argentina, parece ser verdad que, una vez instaladas, las democracias se las arreglan bastante bien para sobrevivir en los países más desarrollados económicamente. Y la mayor parte de las nuevas democracias está por encima de ese nivel de por los menos 3000 u$s: la transición a la democracia fue acompañada del nivel más alto en España, con 6584 u$s de ingresos per cápita, y por niveles de 3000 u$s o superiores en Hungría, con 5530 u$s; el Uruguay, con 5163 u$s; Corea del Sur, con 5156 u$s; Grecia, con 4521 u$s; la Argentina, con 4180 u$s; Chile, con 4099 u$s (datos de 1988); Polonia, con 4083 u$s (datos de 1987); Portugal, con 3813 u$s; Perú, con 3187 u$s (datos de 1980; a partir de entonces ese nivel descendió por debajo de 3.000 u$s); Turquía, con 3086 u$s, y Ecuador, con 3057 u$s (datos de 1979; a partir de entonces este nivel descendió por debajo de 3000 u$s). Los países más pobres que a partir de 1980 hicieron sus transiciones son Honduras, con un ingreso per cápita de 1300 u$s en 1982; Bolivia, con 1680 u$s en 1.982 (a partir de entonces comenzó a descender), y las Filipinas, con 1701 u$s en 1986. Y si bien la democracia es mucho más frágil en los países pobres, no deberíamos olvidar a la India, que no ha interrumpido jamás la celebración de elecciones regulares, a pesar de que la democracia se instaló en el país cuando el ingreso per cápita era de 551 u$s (datos de 1951), a Sri Lanka, que ha sido una democracia continua a pesar de que su ingreso per cápita era de sólo 1268 u$s en 1951, y a Japón, con un ingreso de sólo 1580 u$s en 1952 (Przeworski y Limongi, 1993).

Con todo, por más persuasivos que sean estos números, pende la pregunta: ¿qué tipo de democracia es compatible con las ausencias que hemos diagnosticado? O'Donnell (1991) ha ofrecido una hipótesis que se centra en el régimen político desde el punto de vista del poder ejecutivo. En las democracias estables este poder se relaciona verticalmente con la opinión pública por medio de las organizaciones representativas y horizontalmente con otros poderes a través del sistema de pesos y contrapesos. Algunas democracias establecidas poseen sistemas representativos débiles (por ejemplo, el congreso de los Estados Unidos), otras un ejecutivo que domina a las demás instituciones políticas (por ejemplo, el gabinete del Reino Unido), pero todas cuentan al menos con uno de estos controles. Ahora bien, en muchas democracias nuevas es escasa la estructuración de intereses; los partidos políticos, los sindicatos y otras organizaciones representativas son

débiles; y al mismo tiempo no existen parlamentos que funcionen, instituciones judiciales autónomas u órganos de supervisión. El ejecutivo se convierte no en un representante sino en un "delegado", suspendido sobre una sociedad compuesta de individuos atomizados y exento de controles. Esta tendencia a delegar es pronunciada en las investigaciones de Bruszt y Simon (1991): la proporción de encuestados que están de acuerdo con la afirmación "Mientras las cosas vayan bien, realmente no importa quien esté en el poder", varió entre el 55 por ciento en la ex Checoslovaquia y el 79 por ciento en Rumania. Por ello, la anécdota del votante brasileño que, luego de hacer una cola de dos horas para emitir su voto y cumplir su responsabilidad ciudadana, dijo: "Yo ya hice mi parte. El resto es de ellos", es peligrosamente similar a la historia del gobernante africano que anunció: "Soy el dictador que el pueblo eligió soportar".

Cualquier persona preocupada por la calidad de la democracia verá en estos casos un sistema político fuertemente empobrecido. Y la pregunta de si estas democracias pueden subsistir permanece abierta. Hemos sostenido que una tarea central de las nuevas democracias es crear los canales y los incentivos para que todas las fuerzas políticas importantes procesen sus intereses dentro del marco de las instituciones representativas. Si las decisiones se toman en otro lado, las instituciones languidecen. No necesariamente quiebran; como O'Donnell sugirió, se pude concebir que semejante sistema –que él llama "democracia delegativa"– sea duradero: las elecciones regulares pueden mantenerse y los derechos civiles ser respetados incluso en regímenes donde el ejecutivo recurre sistemáticamente a los decretos, controlado sólo de tanto en tanto por encuestas de opinión pública y disturbios aislados. Pero, como argumentaremos más adelante, el gobierno por decreto puede ser inefectivo desde el punto de vista económico: los decretos son un síntoma de debilidad, no de fortaleza, de las instituciones estatales *vis à vis* la sociedad civil. Por ello, este tipo de sistema es poco atractivo en el plano político e inefectivo en el económico. Las situaciones en que "un Estado débil confronta una sociedad civil débil", para usar los términos de Bruszt (1989; véase también Kurczewska, Staszynska y Bojar, 1993) no auguran nada bueno para la efectividad política y económica de la democracia, en particular cuando las instituciones democráticas enfrentan el desafío de reformar la economía y sacarla de la crisis.

BIBLIOGRAFÍA

Acuña, Carlos y Catalina Smulovitz: "Adjusting the Armed Forces to Democracy: Successes, Failures, and Ambiguities of the Southern Cone Experiences", inédito, Buenos Aires, CEDES, 1994.

Alaminos, Antonio: *Chile: transición política y sociedad*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo Veintiuno de España, 1991.

Alesina, Alberto (1988): "Macroeconomics and Politics", en *NBER Macroeconomics Annual*, Cambridge (Mass.), MIT Press.

Blais, Andre y R. K. Carty (1988): "The Effectiveness of Plurality Rule", *European Journal of Political Research 18:* 550-553.

———: (1990) "Does Proportional Representation Foster Voter Turnout?", *European Journal of Political Research 18:* 167-181.

Bruszt, László (1989): "The Dilemmas of Economic Transformation in Hungary", *Südost Europa 38:* 716-729.

Bruszt, László y János Simon (1991): "Political Culture, Political and Economical Orientations in Central and Eastern Europe during the Transition to Democracy". Inédito. Erasmus Foundation for Democracy, Budapest.

Budge, Ian, Michael J. Laver y Kaare Strom (1994): "Constraints on Cabinet Formation in Parliamentary Democracies", *American Journal of Political Science 38:* 303-335.

CBOS (Centrum Badania Opinii Spolecznej): *Serwis Informacyjny*. Warsaw.

Choi, Jang Jip (1991): "The Façade and Reality of New Democracy in South Korea and Taiwan", East-South Systems Transformations, Universidad de Chicago, Working Paper nº 17.

Cukierman, Alex, Steven B. Webb y Bilin Neyapti (1992): "Measuring the Independence of Central Banks and Its Effects on Policy Cutcomes", *World Bank Economic Review 6:* 353-398.

Delich, Francisco (1984): "Estado, sociedad y fuerzas armadas en la transición argentina". En Augusto Varas (comp.), *Transición a la democracia. Santiago*. Asociación Chilena de Investigaciones para la Paz.

Demoscopia S.A. (1992): Barómetro de Primavera, 1992. En *El País*, Abril 5.

Di Tella, Torcuato (1991): "Transitions to Democracy in Latin America". East-South Systems Transformations, University of Chicago, Working Paper nº 11.

Diamond, Larry (1992): "Economic Development and Democracy Reconsidered". En Gary Marks y Larry Diamond (comps.), *Reexamining Democracy: Essays in Honor of Seymour Martin Lipset*. Newbury Park, Sage Publications.

Dmowski, Roman (1989): *Mysli Nowoczesnego Polaka*, Warsaw: Wydawnictwo Grunwald.

Domanski, H. A.; Firkowska-Mankiewicz, K. Janicka y A. Titkow (1993): "Spoleczenstwo bez regul". En Andrzej Rychard y Michal Fedorowicz (comps.), *Spoleczenstwo w transformacji* (págs. 143169). Warsaw: IFIS PAN.

Elster, Jon (1992): "On Doing What One Can", *East European Constitutional Review 1*: 15-17.

Elster, Jon y Rune Slagstad (comps.) (1988): *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.

Fishman, Robert M. (1990): "Rethinking State and Regime: Southern Europe's Transition to Democracy", *World Politics 42:* 422-440.

Grassi, Davide (1991): "Economic and Organizational Determinants of Wage Restraint in New Democracies." Inédito. Universidad de Chicago.

Grilli, Vittorio, Donato Masciandrano y Guido Tabellini (1991): "Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries", *Economic Policy 13:* 341-392.

Habermas, Jürgen: (1975) *Legitimation Crisis*, Boston: Beacon.

Jackman, Robert W. (1987): "Political Institutions and Voter Turnout in Industrial Democracies", *American Political Science Review 81*: 405-423.

King, Gary (1989): "Representation through Legislative Redistricting: A Stochastic Model". *American Journal of Political Science 33*: 787824.

King, Gary (1990): "Electoral Representativeness and Partisan Bias in Multiparty Democracies", *Legislative Studies Quarterly 15*: 159181.

King, Gary y Robert X. Browning (1987): " Democratic Representation and Partisan Bias in Congress", *American Political Science Review 81*: 1251-1276.

King, Gary y otros (1990): "A Unified Model of Cabinet Dissolution in Parliamentary Democracies", American *Journal of Political Science 34*: 846-871.

Knight, Jack (1992): *Institutions and Social Conflict*, Cambridge University Press.
Kolarska-Bobinska, Lena (1991): "Preferowany lad gospodarczy i opcje politycznoekonomiczne: poczatek okresu transformacji." En *Polacy* 90. Warsaw: CPBP.
Lamounier, Bolívar (comp.) (1992): *Ouvindo o Brasil: Uma análise da opinião pública Brasileira hoje*. San Pablo: Editora Sumaré.
Lee, Jeong-Hwa y Adam Przeworski: "Cui Bono? Social Democracy and We1fare", manuscrito inédito, Universidad de Chicago, 1993.
Lijphart, Arend (1989): "Democratic Political Systems: Types, Cases, Causes, and Consequences". *Journal of Theoretical Politics 1*: 33-48.
——— (1990): "The Political Consequences of Electoral Laws 19451985." *American Political Science Review 83*: 481-496.
——— (1991): "Constitutional Choices for New Democracies." *Journal of Democracy 2*: 72-84.
Linz, Juan J.: (1994) "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" En Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
Lipset, Seymour M.: (1960) *Political Man*. Garden City, N. Y.: Doubleday.
Mainwaring, Scott (1992): "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination." *Comparative Political Studies 26*: 198-228.
Manin, Bernard: (1995) "Les principes du gouvernement répresentatif", en *La démocratie des Modernes*. París: Arman Colín.
Maravall, José María: (1981) *La política de la transición, 1975-1980*. Madrid: Taurus.
——— : (1993) "Politics and Policy: Economic Reforms in Southern Europe", en Luiz Carlos Bresser Pereira, José María Maravall y Adam Przeworski, *Economic Reforms in New Democracies: A Social Democratic Approach* (págs. 77-131). Cambridge: Cambridge University Press.
Moene, Karl Ove y Michael Wallerstein (1992): "The Decline of Social Democracy", trabajo presentado en Annual Meeting of the American Political Science Association, agosto Chicago.
Moisés, José Alvaro (1990): "Eleições, Participação e Cultura Política: Mudanças e Continuidades." *Lua Nova 22*: 27-41.
Montero, José Ramón y Mariano Torcal (1990): "La cultura política de los españoles: pautas de continuidad y cambio", *Sistema 90*: 3974.
Moreno Ocampo, Luis (1991): "Justicia y derechos humanos: Balance y futuro", trabajo presentado en el Seminario "Derechos Humanos, justicia, Política y Sociedad", setiembre 20-21, Centro de Estudios de Estado y Sociedad, CEDS, Buenos Aires.
Mueller, Dennis C. (1991): "Choosing a Constitution in East Europe: Lessons from Public Choice", *Journal of Comparative Economics 15*: 325-348.
O'Donnell, Guillermo (1992): "Delegative Democracy?", East-South Systems Transformation, Universidad de Chicago, Working Paper nº 21.
O'Donnell, Guillermo y Phillippe C. Schmitter: (1986) *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
Ozbudun, Ergun (1992): "Constitution-Making in Democratic Transitions", East-South Systems Transformations, Universidad de Chicago, Working Paper nº 20.
Parkin, Michael (1986): "Domestic Monetary Institutions and Deficits." En J. M. Buchanan, C. K. Rowley, y R. D. Tollison (comps.) *Deficits*. Nueva York: Basil Blackwell.
Powell, G. B., Jr. (1982): *Contemporary Democracies: Participation, Stability and Violence*. Cambridge (Mass); Harvard University Press.
——— (1989): "Constitutional Design and Citizen Electoral Control." *Journal of Theoretical Politics 1*: 107-130.
——— (1990): "Holding Governments Accountable: How Constitutional Arrangements and Party Systems Affect Clarity of Responsibility for Policy in Contemporary Democracies", inédito, Universidad de Rochester
——— (1992): "Liberal Democracies", en Mary Hawkesworth and Maurice Kogan (comps.), *Encyclopaedia of Government and Politics*. Nueva York: Routledge.
Przeworski, Adam (1991): *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge University Press.
——— (1993c): "Socialism and Social Democracy", en Joel Krieger, (comp.), *The Oxford Conipanion to Politics of the World* (págs. 832~839). Oxford: Oxford. University Press.

Przeworski, Adam y Fernando Limongi (1993): "Modernization: Theory and Facts", Working Paper nº 4. Chicago Center on Democracy, University of Chicago.

Rae, D. W.: (1967) *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven (Conn.): Yale University Press.

Rainwater, Lee, Barbara Torrey y Timothy Smeeding (1989): "Poverty and Low Incomes: International Evidence from Household Income Surveys", inédito, París, OECD.

Robinson, Donald L. (1991): "The Comparative Study of Constitutions: Suggestions for Organizing the Inquiry", *Political Science and Politics 24*: 272-280.

Rueschemeyer, Dietrich, Evelyne Huber Stephens y John D. Stephens: (1992) *Capitalist Development and Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.

Rychard, Andrzej (1991): "Politics and Society after the Breakthrough: the Source and Threats to Political Legitimacy in Post-communist Poland", en G. Sanford (comp.), *Democratization in Poland*. Londres: Macmillan.

Schmitter, Philippe C. (1984): "Patti e transizioni: mezzi non-democratici a fini democratici", *Rivista Italiana di Scienza Política 14*: 363-382.

Shugart, Matthew Soberg y John M. Carey: (1992) *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press.

Staniszkis, Jadwiga: (1992) "Main Paradoxes of the Democratic Chance in Eastern Europe", en Kazimierz Z. Poznanski (comp.), *Constructing Capitalism: The Reemergence of Civil Society and Liberal Economy in the Post-Communist World*. Boulder: Westview Press.

Stepan, Alfred (1978): *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.

Stepan, Alfred y Cindy Skach (1992): "Meta-institutional Frameworks and Democratic Consolidation", East-South Systems Transformations, Universidad de Chicago, Working Paper nº 21.

Stigler, George: (1975) *The Citizen and the State: Essays on Regulation*. Chicago: University of Chicago Press.

Strom, Kaare: (1990): *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.

Tarkowski, Jacek (1989): "Old and New Patterns of Corruption in Poland and the USSR", *Telos 80*: 51-63.

Weaver, R. Kent y Bert A. Rockman (1993): "Institutional Reform and Constitutional Design", en R. Kent Weaver y Bert A. Rockman (comps.), *Do Instititutions Matter?* (págs. 462-482). Washington, D. C.: Brookings Institution.

Weffort, Francisco (1991): "New Democracies, Which Democracies?" East-South Systems Transformations, Universidad de Chicago, Working Paper nº 15.

Zimmerman, Ekkart (1987): "Government Stability in Six European Countries during the World Economic Crisis of the 1930s: Some Preliminary Considerations", *European Journal of Political Research 15*: 23~52.

——— (1988): "Economic and Political Reactions to the World Economic Crisis of the 1930s in Six European Countries", *International Studies Quarterly 32*: 305-334.