

# VEINTICINCO AÑOS, QUINCE CONCLUSIONES\*

*Philippe C. Schmitter*

*Philippe C. Schmitter es profesor emérito del European University Institute, en Florencia, Italia. En 2009 recibió el premio Johan Skytte de la Universidad de Uppsala University por su trabajo en política comparada y por el estudio de la democratización, así como el premio de la Fundación Mattei Dogan a la trayectoria, otorgado por la International Political Science Association.*

Cuando Guillermo O'Donnell y yo estábamos escribiendo *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies* hace un cuarto de siglo, teníamos pocos ejemplos y casi nada de literatura sobre los cuales basarnos.<sup>1</sup> Escudriñábamos principalmente en las monografías de colegas que estaban participando en el mismo proyecto del Woodrow Wilson Center que nosotros. También nos extendimos hasta los clásicos del pensamiento político. Personalmente encontré mucha inspiración en el trabajo de Niccolò Machiavelli, de quien descubrí que hace algún tiempo había abordado los cambios de régimen en la dirección opuesta, es decir, desde los gobiernos “príncipes” a los “republicanos”.

Ninguno de nosotros imaginaba que a las incipientes iniciativas que en ese momento observábamos en Europa Meridional y en América Latina muy pronto seguirían más de 50 nuevas transformaciones de régimen en todo el mundo. Estas “sorpresas divinas”, especialmente las de Europa Central y del Este y las de la ex Unión Soviética, trajeron consigo no solo una gran oportunidad científica y una satisfacción normativa personal, sino también un riesgo intelectual considerable. ¿Hasta qué

\* Publicado originalmente como “Twenty-five years, fifteen findings”. *Journal of Democracy* Vol. 21, N° 1, enero 2010:17-28 © 2010 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

punto los supuestos, conceptos, hipótesis y “conclusiones tentativas” que habíamos inferido de los primeros casos podían extenderse para ser aplicables a un grupo de países mucho más grande y variado? La extensión que estábamos considerando parecía incluso más problemática a la luz de lo opuestas que eran nuestras ideas a la mayoría de las teorías prevalecientes acerca de las “democracias reales”.<sup>2</sup>

Insistíamos, por ejemplo, en una clara distinción entre liberalización y democratización. Nos negábamos a aceptar la idea de que la democracia necesitara un conjunto fijo de prerequisites económicos y culturales. Poníamos el énfasis en el papel clave de la participación de la élite y de las opciones estratégicas durante la transición, y en la mayoría de los casos atribuíamos una importancia limitada a la movilización de masas desde abajo. Hacíamos notar el efecto desmovilizador del proceso electoral y señalábamos que si bien la sociedad civil podría desempeñar un rol significativo, este sería de corta duración. Indicábamos cómo la mayoría de las transiciones empezaban desde dentro del régimen autocrático anterior, cuyo colapso o autotransformación de ningún modo garantizaba el éxito final de la democracia. Finalmente, y quizás sea lo más subversivo, afirmábamos que era posible —aunque no siempre probable— dar origen a la democracia *sin* tener ningún demócrata a la mano. En otras palabras, los rasgos culturales y normativos favorables, o la “cultura cívica” que la investigación comparada mediante encuestas había detectado y considerado esencial para todas las democracias estables, eran concebidos más bien como un *producto* de la democracia que como un antecedente.

Como comparativista, recibí con beneplácito el desafío de “extender” nuestro trabajo original y aplicarlo a casos diferentes. Me pareció grato observar cuán a menudo, cuán lejos, e incluso con cuánta controversia se intentaban estas comparaciones entre regiones, y estoy convencido de que contribuyeron a un entendimiento más cabal de la democratización. Lo que consideré mucho menos grato fue la tendencia de los críticos y otros lectores a aplicar nuestro libro a materias que evidentemente no estaban dentro de sus límites. No había sido accidental que Guillermo y yo hubiésemos dado al libro un título que subrayaba las transiciones *desde* el autoritarismo en lugar de *a* la democracia, aunque muchos trataban nuestro libro como si pretendiera incluir una fórmula mágica para el éxito o incluso lecciones sobre cómo consolidar la democracia.

No solo nos negamos a presumir un *telos* que conduciría a un resultado así de feliz, estábamos obsesionados con la probabilidad de la regresión a la autocracia. Debo reconocer que siempre estuvimos interesados en las consecuencias que las diferentes situaciones de transición podrían tener sobre la capacidad de la democracia de surgir y persistir, pero no escribimos nada respecto de cómo podía lucir ese resultado. Desde esa época, Guillermo y yo hemos escrito mucho sobre este tema, pero no

hay nada en nuestra iniciativa conjunta original que permita suponer que la acción voluntarista, estructuralmente subdeterminada, continuaría dominando la política de las nuevas democracias una vez que atravesaran el tan incierto período de transición, o que las maquinaciones estratégicas de las élites continuarían siendo más relevantes que la movilización de masas y la participación popular.

Durante las últimas dos décadas han ocurrido muchas cosas, entre ellas un florecimiento de los estudios sobre democratización, de los que he aprendido mucho. Los editores del *Journal of Democracy* me solicitaron compartir esta erudición retrospectiva con sus lectores:

***1. La democratización resultó ser mucho más fácil de lograr en el contexto histórico contemporáneo de lo que había pensado en un comienzo.*** A fines de los años setenta, estimé que desde 1900 aproximadamente dos de cada tres intentos de democratización habían fracasado en América Latina, con la obvia y generalmente violenta recaída en la autocracia, que sobrevenía dentro de tres a cinco años. Me sobresalto al encontrarme con la acusación de que al elegir comparar los casos de Europa Meridional y América Latina Guillermo y yo habíamos escogido a dedo los ejemplos sencillos, lo que habría tenido consecuencias desastrosas en relación con nuestras conclusiones tentativas acerca de los casos supuestamente más difíciles de otros lugares. Nada podría haber estado más lejos de mi mente, sobre todo desde que investigaba la tan agitada e incierta transición que se llevaba a cabo en Portugal desde 1974. Por cierto no es una falla nuestra que ninguno de los países de Europa Meridional y América Latina haya experimentado hasta ahora una manifiesta o repentina regresión a la autocracia, aunque varios pasaron mucho tiempo en transición (Brasil), algunos se han escapado apenas (Paraguay, Perú), y unos pocos han desarrollado síntomas de un deterioro gradual (Bolivia, Ecuador, Nicaragua).

La falta de regresiones autoritarias es aún más sorprendente si se considera que muchos de los factores que se creían vitales, o al menos beneficiosos, para la consolidación de la democracia liberal han estado ausentes en muchos de estos casos, si no en la mayoría. La tasa de empleo y el crecimiento económico no siempre han sido más altos en democracia en comparación con una autocracia; la igualdad social y la distribución del ingreso no siempre han mejorado en forma significativa; la confianza en los gobernantes a menudo se ha deteriorado; las mediciones críticas sobre la “cultura cívica” han declinado; y sin embargo las instituciones democráticas fundamentales se han mantenido en pie.

Finalmente, es necesario tener en cuenta que la distinción entre los ejemplos de transiciones “fáciles” y “difíciles” solo se aplica a aquellos en que, por el motivo que sea, se intenta una transición real a la democracia, que se distingue por la celebración de “elecciones fundacionales” libres y justas, con partidos rivales y un resultado incierto. Los casos

en que alguna élite de la antigua autocracia mantiene el control del proceso —generalmente permitiendo algún grado de liberalización como táctica para detener la democratización— no cuentan. Esto significa que se deben excluir todos los ejemplos del Asia Central al considerar las transiciones del mundo postsoviético, y que solo Turquía y más recientemente el Líbano deben ser contados por los “transitólogos” que estudian el Medio Oriente y África del Norte.

**2. Quizás la democratización fue más fácil de lo que yo anticipé, pero también fue menos trascendental.** Considerando las consecuencias de esfuerzos anteriores de democratización, tanto los académicos como los activistas esperaban que una transformación como esa provocaría cambios mucho más significativos en las relaciones de poder, los derechos de propiedad, los derechos reglamentarios, la igualdad económica, y la condición social que los que efectivamente han ocurrido hasta ahora. Sin embargo, esto no significa que “nada ha cambiado”. En la esfera del respeto de los derechos humanos, el mejor trato a los ciudadanos por parte de las autoridades, y un sentido de mayor libertad personal, han ocurrido cambios importantes y los ciudadanos los aprecian, aun cuando con frecuencia los cambios son rápidamente “descontados”. No obstante, en términos de aquellos factores con mayor probabilidad de influir a largo plazo en la distribución del poder y la influencia dentro del gobierno, las democratizaciones recientes han sido mucho menos exitosas que las del pasado. En algunos casos, la mayoría de los cuales se encuentra en Europa Central y del Este y en la ex Unión Soviética, quienes administran las nuevas democracias tienen estrechos vínculos con quienes manejaban las antiguas autocracias, o hasta pueden ser los mismos. ¡Intentemos imaginar a Francia o el joven Estados Unidos después de sus respectivas revoluciones con funcionarios del tiempo de la monarquía pacíficamente de vuelta en el poder bajo los nuevos métodos y reglas de la naciente república!

Por cierto, con respecto a los casos recientes, el período de tiempo para evaluar las consecuencias es reducido, y la forma de transición típica difícilmente ha sido revolucionaria. En las que Terry Karl y yo hemos llamado transiciones “pactadas” o “impuestas”, hay muchas razones para esperar cambios menos trascendentales. Bajo estas circunstancias, los cambios importantes e irreversibles en la distribución de los recursos que pueden convertirse en poder e influencia están más o menos excluidos. Solo después de que este orden de transición haya terminado, ya sea por mutuo acuerdo o porque una de las partes se retire, se podría esperar que la persistencia cabal de la democracia produzca algunos de estos cambios mediante la competencia política normal. Se podría decir que las nuevas democracias requieren tiempo para consolidarse; solo entonces empiezan a aparecer las consecuencias redistributivas en respuesta a las presiones de la competencia.

**3. La democratización ha sido más fácil de lo esperado precisamente porque ha sido menos trascendental de lo que se preveía.** Durante la incertidumbre de las transiciones iniciales, nadie podía saber esto; ciertamente yo lo ignoraba. El caso de Portugal sugería lo contrario. Solo después yo sabría qué tan excepcional había sido, y cuán efímeras habían sido sus consecuencias. España, y más tarde varios casos de América Latina, mostraron que quienes dominaban en términos sociales y eran económicamente privilegiados tenían mucho menos que temer de la democratización de lo que podrían haber creído en un principio. Después de que las cosas en Portugal se calmaron, y más tarde cuando colapsó la Unión Soviética, se hizo evidente que las libertades políticas y la competencia partidaria bajo condiciones democráticas no tenían que traducirse ni en una tiranía de las mayorías ni en una radicalización de las minorías. La alternancia en el poder no debía producir fluctuaciones exageradas en las políticas ni en la distribución de beneficios. Presiento que aprender estas elecciones selló la irrevocabilidad de la democracia en estos países. Los que alguna vez habían respaldado la autocracia empezaron a darse cuenta de que sus intereses estarían mejor protegidos en democracia de lo que habían estado bajo el autoritarismo, y sin los costos adicionales que este último podría traer consigo en términos de represión violenta y oprobio internacional, entre otros.

**4. La democracia real ha sido decepcionante tanto para los beneficiarios previstos como para nosotros los académicos.** En los países que se han democratizado desde 1974, el desencanto respecto de las prácticas así como de los productos de la democracia es generalizado. Los analistas compiten por encontrar el adjetivo más despectivo para ponerlo junto a la palabra “democracia”: imperfecta, electoral, parcial, pseudo, poco vital, fingida, artificial y, por supuesto, delegativa. Esta campaña ha contribuido a la impresión general, reflejada en las encuestas de opinión, de que la mayoría de los cambios de régimen durante los últimos 25 años han desembocado en regímenes de calidad deficiente, indignos de los sacrificios y luchas que costó hacerlos surgir.

Lo primero que quisiera señalar es que este desencanto difícilmente está restringido a las nuevas democracias. En las que están establecidas abundan los “síntomas de morbosidad” análogos. En casi todas partes, la participación de los votantes ha disminuido, así como el número de adherentes a los sindicatos, el prestigio de los políticos, la importancia asignada al parlamento, la solidez de la identificación con los partidos, la estabilidad de las preferencias electorales y los niveles de confianza en la mayoría de las instituciones públicas. A la inversa, ha habido un aumento de los litigios, de las acusaciones y condenas por corrupción y de las candidaturas populistas antipartidos. Si bien sería una exageración llamar a esto una “crisis” a gran escala de la legitimidad democrática, la

sorprendente ubicuidad de estos síntomas sugiere —pero no comprueba— que quizás haya algo más genéricamente deficiente en las instituciones y prácticas de la democracia. El colapso del comunismo y la expansión de la democracia no han dado origen a un “fin de la historia” basado en la calidad de insuperable de la democracia. Lejos de gozar de una navegación en calma, las democracias reales de hoy en día enfrentan tormentas de crítica desde muchas direcciones.

***5. La democracia real puede ser especialmente decepcionante cuando se ha alcanzado poco tiempo atrás, pero las consecuencias de esta desafección no parecen amenazarla.*** Sin importar cuántos ciudadanos desapruében a sus líderes elegidos y rehúyan de la política por insípida, prácticamente no se observan signos de atracción de las masas por ninguna forma de gobierno que no sea la democracia, y se advierten pocas señales de un apoyo creciente a partidos o políticos reconocidamente no democráticos. Los agentes que en el pasado a menudo empleaban la fuerza o el fraude para provocar el colapso de la democracia están asombrosamente ausentes. Las crisis económicas y sociales que alguna vez habrían sido suficientes para desatar un cambio de régimen hoy solamente agitan la política electoral o promueven destituciones algo irregulares de funcionarios elegidos y su reemplazo por otros.

De acuerdo con la investigación comparada mediante encuestas, la satisfacción con los actuales gobernantes y la confianza en las instituciones son mínimas —también se observa una cierta cuota de nostalgia de la “mano dura” autocrática—, pero nada de esto contribuye mucho, o ni siquiera un poco, a hacer más probable una regresión autoritaria. Incluso en los países que han tenido resultados relativamente satisfactorios en términos económicos objetivos, como Brasil, Chile, Hungría y Polonia, las evaluaciones subjetivas otorgan a la democracia bajas calificaciones de desempeño sin que nadie espere que esto signifique el retorno de la autocracia. Durante un tiempo, la probabilidad de autogolpes en América Latina, por medio de los cuales los gobernantes elegidos ampliaban sus poderes y se perpetuaban en el cargo por decreto, parecía una amenaza verosímil, pero estas maniobras fracasaron considerablemente rápido. Mi impresión es que esto se debe a lo que llamo la “segunda ley de la dinámica política”, a saber, que nunca un régimen es destituido o reemplazado a menos que exista una alternativa. Sin otra forma de gobierno creíble y atrayente en perspectiva, la democracia real, no obstante lo poco apreciada, sigue siendo la única opción disponible.

Además, es al menos discutible si esto debería considerarse un signo de la inferioridad intrínseca de la democracia. Los teóricos democráticos —pero no los teóricos de la democratización— han tendido a suponer que la estabilidad democrática depende del florecimiento de una “cultura cívica” colmada de gran tolerancia intergrupala, confianza en las instituciones y una disposición favorable a hacer concesiones.

Lo que aparentemente se observa en las nuevas democracias de hoy en día es una cultura política que es menos “cívica” que “cínica “. A este respecto tengo una corazonada y una esperanza. Presiento que quizás esta situación no es tan corrosiva ni peligrosa como se creyó alguna vez; y espero que si se puede seducir a las élites gobernantes para que jueguen el juego de la política competitiva incluso de forma imperfecta durante 15 o 20 años, entonces la próxima crisis muy probablemente se resolverá por medio de un cambio hacia un subtipo diferente de democracia y no hacia un régimen no democrático. En otras palabras, la desilusión de la democracia podría traducirse no en la autocracia, sino en formas de democracia diferentes y quizás incluso mejores.

***6. Quizás la democratización fue diferente en los ambientes “posttotalitarios” versus los “posautoritarios”, pero no del modo que los especialistas predijeron.*** Hace 20 años parecía razonable suponer que la democratización de los estados poscomunistas sería mucho más ardua que aquella de los estados en que dominaba una forma de autocracia distinta al comunismo. Los primeros, después de todo, requerirían no solo una reforma política sino también masivas transformaciones económicas, sociales e incluso culturales o mentales para anular décadas de colectivismo absoluto y reforzado ideológicamente. Este supuesto era generalizado, y ha resultado ser incorrecto. Por el contrario, en Europa Central y del Este e incluso en varias de las repúblicas más occidentales de la ex Unión Soviética, la transición desde la autocracia y la consolidación de la democracia han sido más sencillas, así como más rápidas y acabadas, de lo que fueron tanto en América Latina como en Europa Meridional. La mayoría de los horrores y dilemas que se predijeron para el poscomunismo no sucedieron. Incluso se podría afirmar que la necesidad de llevar a cabo tantos cambios al mismo tiempo fue una ventaja. Dio a los nuevos gobernantes un margen de adopción de decisiones más amplio en que podían negociar con las poderosas élites sobrevivientes y alcanzar acuerdos, de los cuales uno no menor fue el intercambio del derecho a gobernar por el derecho a ganar dinero. Las explosiones de violencia étnica estaban confinadas en su mayoría a la que alguna vez fue Yugoslavia, donde el gobierno totalitario al estilo soviético y la cultura política se estaban deteriorando hacía mucho. En los casos en que los regímenes no democráticos se instalaron inmediatamente (las cinco repúblicas del Asia Central) o luego de un breve intervalo competitivo (Bielorrusia y Rusia), las transiciones no fracasaron, más bien nunca se intentaron seriamente dado que los ex comunistas que se llamaban a sí mismos nacionalistas y socialdemócratas tomaron el control, ganaron elecciones no competitivas, y utilizaron las ventajas organizativas preexistentes para mantenerse en el poder.

**7. Los pactos que se negociaron entre las élites de los antiguos regímenes y los grupos de oposición de hecho parecen haber sido relevantes a corto y mediano plazo, pero el efecto de largo plazo es más dudoso.** Junto con las transiciones simplemente “impuestas” por las élites gobernantes, desde 1974 las transiciones “pactadas” han superado en número a las formas más comunes de transición democrática a lo largo de la historia, que son la revolución y la reforma. Por lo tanto, vale la pena señalar un problema que las transiciones pactadas e impuestas comparten: ambas tienen la tendencia a “congelar” los privilegios existentes y a hacer más difíciles las reformas redistributivas. Lo que es particularmente nocivo para el futuro de la democracia respecto de esos pactos es que inducen a las élites a extender los acuerdos más allá del período de incertidumbre inicial y a reforzar un patrón de colusión entre los partidos políticos que produce corrupción y decepción ciudadana. Venezuela, por mucho tiempo un ejemplo clásico de transición pactada, ilustra esta tóxica dinámica.

**8. Los partidos políticos son importantes a pesar de que en general desempeñan un papel insignificante en cuanto a provocar la transición, pero su contribución a la estabilidad democrática ha sido menor que la esperada.** Ningún proceso de democratización puede permitirse no tener partidos, sobre todo una vez que se ha convocado a elecciones. Para bien o para mal, los partidos parecen ser indispensables en la estructuración de la competencia por la representación dentro de distritos electorales definidos por territorio. Para que las “elecciones fundacionales” cumplan su objetivo, la gama completa de partidos potenciales debe estar autorizada a participar y a elegir a sus candidatos sin exclusiones. Dependiendo de las reglas que se adopten, en las elecciones posteriores disminuirá el número de partidos, pero el efecto de estas competencias iniciales —Guillermo y yo las denominábamos “orgías cívicas”— persistirá. En anteriores olas de democratización, las revoluciones desde abajo solían producir un partido único dominante que gobernaba durante un período considerable y desempeñaba un papel clave en construir las nuevas reglas del régimen. Más recientemente, las transiciones pactadas e impuestas se han vuelto mucho más comunes y han producido resultados diferentes a corto plazo. Los pactos tienden a producir sistemas bipartidarios colusorios; una transición impuesta generalmente se traduce en un panorama partidario mucho más fragmentado, al menos entre las fuerzas políticas que se opusieron a la autocracia precedente. Lo inesperado es que cuando se trata de impedir la regresión autoritaria y consolidar la democracia ambas formas parecen funcionar. Extrañamente, esto ocurre a pesar de que los nuevos partidos a menudo son muy débiles, y tienen pocos militantes, escasa capacidad para recaudar fondos, y confianza y estimación pública limitadas. Las nuevas democracias tanto de América Latina como de Europa del Este

han sido testigos de niveles récord de volatilidad de una elección a otra, así como de altas tasas de nacimiento y muerte de los partidos. Los ciudadanos demuestran un sólido interés político y preferencias moderadamente claras, pero les cuesta traducirlos en identificaciones partidarias estables. Desde 1974, los partidos ganadores en las “elecciones fundacionales” solo rara vez han triunfado para un segundo período consecutivo; la alternancia en el poder se ha convertido en la norma. En otras palabras, muchas democracias recientes han “impactado a los expertos” al consolidarse como régimen sin haber consolidado antes el sistema de partidos.

***9. La sociedad civil ha aparecido en forma destacada y favorable en la literatura sobre la transición y la consolidación democráticas, pero podría suponer ventajas y desventajas.*** Su presencia vigorosa ha sido considerada esencial para el éxito de ambos procesos. En las transiciones “clásicas” mediante reformas, la autoorganización de los grupos excluidos o marginados y sus amenazantes, pero no violentas, expresiones de descontento promueven las concesiones de las élites gobernantes. Una vez ocurrida la transición, la disposición de estas organizaciones a guiarse por las nuevas reglas supuestamente garantiza la estabilidad del régimen. En efecto, la sociedad civil desempeñó un papel relevante en Filipinas, Corea del Sur, Perú y Checoslovaquia, y más tarde en las “revoluciones de colores” de Georgia y Ucrania, aunque más como una fuerza para la transición que para la consolidación. La mayor parte de las transiciones desde 1974 en adelante han sido cercanas a las “pactadas” o “impuestas”, en que el rol de la sociedad civil es menos evidente. La sociedad civil no podía elegir la naturaleza o el momento del cambio; en el mejor de los casos, participó de manera indirecta al reunir a los partidarios moderados del antiguo régimen y de la oposición, o al convencer a los gobernantes de que la represión tendría un costo demasiado alto. Una vez que se iniciaron las transiciones, la sociedad civil se movilizó para empujar a los gobernantes más allá de la comodidad de la mera liberalización y las elecciones muy restrictivas.

Sin embargo, la sociedad civil también puede desempeñar un papel ambiguo y hasta pernicioso. En Yugoslavia, la movilización de la sociedad civil (o sociedades) por orígenes étnicos mutuamente hostiles contribuyó a fomentar la violencia prolongada. Algo similar sucedió cuando la Unión Soviética empezó a desintegrarse y las regiones del Báltico y el Cáucaso fueron testigos de cómo varias sociedades civiles se prepararon para hacer valer sus derechos nacionalistas, a veces mediante la fuerza. Sin duda hay circunstancias en que la movilización de la sociedad civil puede hacer más difícil y no más fácil convenir en las nuevas normas y atenerse a ellas.

**10. El parlamentarismo, la descentralización (federalismo) y los controles y contrapesos (rendición de cuentas horizontal) eran considerados ingredientes mágicos para una consolidación exitosa, pero muchos países han optado por instituciones diferentes y han obtenido resultados igualmente satisfactorios.** Si algo he aprendido sobre las instituciones durante los últimos 25 años, es que no hay una fórmula mágica, nada funciona bien en todas partes. A los gobiernos de América Latina no les ha ido tan mal con el presidencialismo durante este período,<sup>3</sup> y no observo ninguna evidencia de que la corrupción o el conflicto étnico sean significativamente mayores en los estados más centralizados de la región. A Europa Central y del Este tampoco les ha ido tan mal con el parlamentarismo ni con el semipresidencialismo, y el federalismo terminó con la desintegración de los estados federales de Checoslovaquia, Yugoslavia y la Unión Soviética. La Unión Europea demandaba más autonomía regional y rendición de cuentas horizontal de los posibles miembros, pero es difícil decir qué diferencia representaba esto aparte del impacto más general, y definitivamente favorable, sobre los propios miembros de la Unión Europea. Cuando un presidencialismo y un centralismo arrogantes, más una falta de controles y contrapesos han estado asociados a un fracaso de la democratización (Armenia, Bielorrusia, Asia Central y Rusia), el problema no ha sido tanto esta o aquella institución, como el exceso de élites ex comunistas sobrevivientes con demasiado poder. Estas instituciones supuestamente hostiles a la democracia constituyen síntomas, no causas. Por lo tanto, parece más prudente concluir que la elección de las instituciones puede ser importante —y está relacionada con la forma de la transición o su ausencia—, pero no tiene las mismas consecuencias en todos los casos.

**11. De todos los prerequisites o precondiciones económicos y culturales de la democracia, el que debe suscitar la atención más urgente es la necesidad de un acuerdo previo sobre la identidad y las fronteras nacionales.** La idea de que la democratización es intrínsecamente peligrosa porque avivará las tensiones etnolingüísticas es generalizada, y a veces se menciona como un motivo por el que no se debería intentar la democratización. Por cierto, los mecanismos democráticos no pueden usarse para descubrir quién es miembro del *demos*, y solo rara vez serán útiles para definir fronteras en disputa. En nuestro libro, Guillermo y yo no prestamos atención a esto. En la Europa Meridional y la América Latina de la década de 1970, las cuestiones de fronteras e identidades no eran prominentes, salvo escasas excepciones como la de los vascos en España. Más tarde, para mi sorpresa, las movilizaciones con fundamentos étnicos se convirtieron en un aspecto relevante de la política de varios países andinos muy centralizados. Sin duda, estas movilizaciones han hecho más agitada la política, pero todavía no amenazan a las democracias reales en sí mismas. Fue en Europa Central y del Este y en

la ex Unión Soviética que los asuntos relacionados con la nacionalidad se hicieron más importantes. No obstante, salvo en los peores casos, las disputas etnolingüísticas no han detenido el avance de la democracia hacia la consolidación ni han impedido alcanzar acuerdos respecto de las fronteras. Indudablemente las tensiones persisten, pero parece que la democracia, si se practica el tiempo suficiente, puede ser una fuerza poderosa para dar origen a un *demos* nacional, aun cuando este contenga múltiples grupos de identidad con relativa autonomía dentro de sus respectivas fronteras internas.

**12. A pesar del entusiasmo neoliberal por la privatización y la globalización, la democratización sigue dependiendo de una unidad política que tenga la capacidad de ejercer la coerción pública legítima y de implementar decisiones colectivas dentro de un territorio definido, es decir, un Estado.** Aunque es una exageración aseverar que sin un Estado no puede haber democracia, es probable que los ciudadanos exijan algún tipo de aparato administrativo razonablemente coherente, hábil y duradero que los proteja y satisfaga sus demandas. Todos los regímenes del mundo contemporáneo, democráticos o autocráticos, legítimos o ilegítimos, requieren algún grado de “carácter de Estado” para sobrevivir, y los autocráticos e ilegítimos lo necesitan considerablemente más. Algo que es especialmente problemático para las democracias a corto plazo es la probabilidad de que la transición produzca una marcada y perceptible baja de este carácter de Estado. Algunos ciudadanos a los que recién se han concedido derechos civiles confundirán el cambio de régimen con la libertad para no pagar los impuestos o no obedecer la ley. Y dado que en las autocracias el crimen y la corrupción generalmente son poco denunciados, las cosas parecerán peor de lo que son cuando lleguen la democracia y su libre flujo de información. Casi todas las nuevas democracias pasan por ese período de dificultades, y la mayoría se recupera; como regla general, el crimen y la corrupción son menores en las democracias consolidadas que en todos los tipos de autocracia. Lo que entonces se vuelve clave no es el carácter de Estado en sí mismo, sino su naturaleza y alcance ideales. Estos aspectos se convierten en el tema de la competencia política democrática normal.

**13. Es posible que la liberalización aún preceda a la democratización en la mayoría de los casos, pero es cada vez menos determinante en el resultado de esta.** Guillermo y yo destacamos el papel de una sociedad civil reanimada como vínculo entre la liberalización y la posterior democratización. Incluso en los ejemplos poscomunistas, en general prevalecía esta secuencia. Al momento de la transición, la mayoría de los regímenes comunistas habían dado un paso atrás desde el totalitarismo, pues los partidos comunistas perdían el control y los ciudadanos demandaban y recibían cada vez más algún grado de respeto

por los derechos individuales. Checoslovaquia, Rumania y algunas ex repúblicas soviéticas fueron aparentemente una excepción, y las experiencias de transición difirieron en consecuencia. Lo que ha puesto en duda el vínculo entre liberalización y democratización es el espectáculo de los autócratas del Medio Oriente y África del Norte, quienes juguetean con la liberalización y luego se aburren de ella sin ningún problema. La causa de que las sociedades civiles árabe-islámicas hayan resultado tan dóciles sigue siendo un misterio para mí. Puede deberse ya sea a la presencia de divisiones religiosas o étnicas reprimidas que la liberalización vuelve peligrosamente amenazantes para quienes están en el poder, o a la naturaleza frágil y dependiente del Estado de las clases medias de la región.

**14. *La democratización no solo requiere ciudadanos aficionados, sino también políticos profesionales.*** Hay un mito persistente respecto de que los funcionarios elegidos solo son personas normales que se dedican temporalmente al servicio público. Los aficionados pueden encabezar la lucha contra la autocracia y ocupar puestos altos al comienzo de una transición, pero pronto cederán el paso a profesionales de la política. Hoy en día, los políticos necesitan gran cantidad de recursos partidarios y personales para ganar elecciones, requieren un conocimiento especializado para exigir la rendición de cuentas de los tecnócratas y deben rodearse de expertos en votaciones y asuntos similares con el fin de permanecer en sus cargos. El surgimiento de una clase política profesional es quizás inevitable, pero es también una de las fuentes más importantes de decepción ciudadana de la democracia real. La brecha social y cultural entre los ciudadanos y quienes afirman representarlos es un problema serio, al igual que la dependencia creciente de los políticos de fondos —como mayores impuestos o dudosos colaboradores privados— que se obtienen de fuentes que provocan el resentimiento y la desconfianza de los ciudadanos.

**15. *El contexto internacional se ha vuelto un factor cada vez más determinante tanto del momento como de la forma de la transición, así como de su resultado.*** Guillermo y yo señalamos la predominancia de los factores internos como una de nuestras “conclusiones tentativas”. Con respecto a los casos de Europa Meridional y América Latina que estábamos estudiando, me atengo a esa afirmación. En contraste, las transiciones que ocurrieron más tarde en el bloque oriental habrían sido inimaginables sin un cambio previo de las pretensiones hegemónicas de la Unión Soviética, y no hubieran llegado tan lejos y tan rápido como lo hicieron sin el incentivo que significaba ser miembro de la Unión Europea. Además, luego de que comenzaran las transiciones poscomunistas —en Polonia se llevó a cabo la primera—, se estableció entre ellas un intenso proceso de difusión e imitación.

El contexto internacional es notoriamente difícil de precisar como variable. Es omnipresente casi por definición, debido a que el aislamiento político completo es muy difícil de lograr en el mundo de hoy. Sin embargo, a menudo el impacto que provoca es indirecto, pues funciona de forma ininteligible y no deliberada mediante agentes claramente nacionales. Varía mucho de acuerdo al tamaño, los recursos, el contexto regional, la ubicación geoestratégica y la estructura de alianzas del país involucrado. No obstante, no anticipamos dos de estos aspectos. El primero es la formación de muchas y variadas organizaciones no gubernamentales, o cuasi gubernamentales, dedicadas a promover la democracia y los derechos humanos más allá de las fronteras nacionales; el segundo es la responsabilidad que asumió la Unión Europea de asistir a las democracias cercanas que estaban comenzando, en términos materiales y por la vía de incentivos vinculados a la perspectiva de pertenecer a ella.

“Debajo y más allá del Estado-nación” se abrió un mundo totalmente nuevo que literalmente rodeó a los gobiernos en transición, primero en Europa Central y del Este y después en Asia y África. Las asociaciones privadas, los movimientos, las fundaciones, las empresas consultoras y las internacionales de los partidos aportaron ideas, contactos y apoyo financiero menor. Los gobiernos nacionales y las organizaciones regionales y mundiales proporcionaron mucho más dinero y, en el caso de la Unión Europea, incluso una forma completamente nueva de intervención externa, a saber, la “condicionalidad política”. Lo que hizo tan apremiante la condicionalidad de la Unión Europea fue la conexión de una posible membresía en el “club europeo” con el acatamiento del *acquis communautaire* —que en la jerga de la Unión Europea significa el conjunto completo de reglas y decisiones de esta institución recopiladas desde 1958—, así como con la incorporación de un grupo más reciente de normas políticas, los así llamados Criterios de Copenhague, que fueron diseñados explícitamente para condicionar el comportamiento de los estados candidatos. Una versión moderada de condicionalidad se aplica actualmente a todos los acuerdos comerciales de la Unión Europea con los denominados países ACP (de África, el Caribe y el Pacífico), y deberá guiar las políticas “de vecindad” y “mediterránea” de la Unión Europea en relación con las áreas inmediatamente al este y al sur de Europa, respectivamente. Otros organismos regionales, como la Organización de los Estados Americanos, el Commonwealth británico, e incluso la Unión Africana han seguido una senda similar, al adoptar acuerdos formales que comprometen a sus miembros a responder en forma colectiva en caso de un cambio de régimen “inconstitucional”.

Ya que la democracia real es un producto eternamente inconcluso, la democratización siempre estará en la agenda de investigación de los científicos políticos. Y puesto que aparentemente nada funciona bien en todas partes, tendrán mucho que dilucidar.

## NOTAS

1. Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986). Este es el cuarto volumen de la colección *Transitions from Authoritarian Rule*, coeditado por O'Donnell, Schmitter y Laurence Whitehead.

2. Desde mi punto de vista, una "democracia real" debe: a) llamarse a sí misma democrática; b) ser reconocida como tal por otras autoproclamadas democracias; y c) ser clasificada como democrática por la mayoría de los científicos políticos mediante la aplicación de criterios de procedimiento estándares.

3. No me parece que el restablecimiento de la "democracia delegativa" o "hiperpresidencialismo" en América Latina con la reciente avalancha de regímenes que imitan al de Hugo Chávez en Venezuela sea el resultado de transiciones fracasadas, sino más bien una reacción frente a las prácticas de democracias consolidadas que fueron excesivamente colusorias (Venezuela), o que fueron insensibles a las demandas de los grupos étnicos excluidos (Bolivia y Ecuador). Solo en el caso de Nicaragua se puede decir que es producto de una transición prolongada (y corrupta).