

Peligros y dilemas de la democracia

Philippe C. Schmitter

*L*a consolidación institucional en los países de reciente democratización depende de la forma como se enfrenten tanto los dilemas que son "intrínsecos" a esa forma de gobierno (vgr la existencia de élites y de aparatos coactivos y las determinaciones propias del contexto internacional) como los "extrínsecos" (que aluden a las circunstancias sociales, culturales y económicas existentes). Por supuesto, para resolver dichos desafíos los gobernantes democráticos no están inermes, pudiendo apuntar a fortalecer ciertos elementos afianzadores como la aplicación de la legitimidad, el combate a la corrupción o la profundización de la participación¹.

* * *

EL ENTUSIASMO QUE DESDE 1974 ha acompañado el proceso de democratización ha opacado los problemas y dilemas que este cambio conlleva, los cuales presagian "no el fin de la historia" sino un futuro político incierto, tumultuoso y lleno de acontecimientos. La democracia moderna lejos de estar segura sobre sus fundamentos y prácticas deberá confrontar retos sin precedentes.

Para las democracias liberales establecidas, la ausencia de una alternativa "sistémica" creíble conduce a mayores tensiones. Sus

defensores y ciudadanos han estado de acuerdo en que cualesquiera que sean sus defectos, la democracia es preferible a cualquier forma de régimen autocrático. Ahora, estos modelos de comparación prácticamente han desaparecido, o, de cualquier manera, ya no hay propaganda que los apoye. Lo que permanece para su evaluación son los estándares internos englobados por un amplio cuerpo de normativa teórica democrática y las expectativas de millones de ciudadanos comunes. ¿Qué sucederá cuando las bien atrincheradas prácticas de

las élites en esos países se analicen frente a los ideales de igualdad, participación, responsabilidad, sensibilidad y autorealización?

Segundo, el extendido deseo de las democracias recientes de imitar las normas básicas y las instituciones de las democracias liberales establecidas no es de ninguna manera una garantía de éxito. No hay ninguna prueba de que la democracia sea inevitable, irrevocable o una necesidad histórica. Ni es un requisito para el funcionamiento del capitalismo ni tampoco corresponde a un imperativo ético de la evolución social. Hay una clara razón para creer que su consolidación demanda un esfuerzo continuo y extraordinario que muchos países no están en capacidad de llevar a cabo.

El enfoque de este artículo se limita a los dilemas inherentes a la difícil e incierta tarea de consolidar la democracia tras un golpe de

Estado, una revolución o de la decisión de una autocracia de iniciar el camino de la democracia. Dejaremos de lado los problemas inherentes a la reforma y legitimación de las democracias liberales "que existen actualmente", a pesar de que es claro que los dos retos son inseparables en el largo plazo. A un punto tal que los ciudadanos de democracias establecidas acostumbrados a participación y responsabilidad limitadas comienzan a dudar de estas prácticas y a expresar su descontento abiertamente, con la esperanza de producir algún impacto en sus homólogos de las nuevas democracias. A la inversa, el fracaso de estos regímenes jóvenes en consolidarse producirá ciertamente un choque en la confianza de las democracias occidentales e incrementará las demandas por una reforma en las instituciones y en la política.

Exploración de los peligros

"DEMOCRACIA" EN UNA U
OTRA FORMA puede ser la única
forma legítima y estable de gobier-
no en el mundo contemporáneo, al
margen de los regímenes de tipo
autocrático donde monarcas,
dictadores, tecnócratas o

fundamentalistas han vendido la
idea de que elecciones competi-
tivas, libertad de asociación,
libertades civiles, son sólo
instrumentos del imperialismo
occidental o manifestaciones de
alienación cultural. Es sorprendente

cuán pocos son los partidos o
movimientos contemporáneos que
abiertamente abogan por una forma
no democrática de gobierno (inclu-
sive regímenes de excepción arriba
mencionados, que algunas veces
tienen elecciones amañadas, toleran
cuestionamientos "limitados" y
generalmente proclaman que su
tutelaje "autoritario" llevará even-
tualmente a algún tipo de
democracia apropiada).

Si la democracia se ha
convertido en la única factibilidad
entre tantas políticas ¿qué objeto
tiene explorar sus peligros? Acaso
la ausencia de alternativas no es
razón suficiente para asegurar el
éxito de su consolidación? La
respuesta es no y por dos razones.

En primer término la hege-
monía ideológica de la democracia
puede desvanecerse al aumentar la
desilusión con las actuaciones de
las neodemocracias o si los actores
desafectos reviven temas autorita-
rios o inventan nuevos (desgaste
natural). Y, en segundo lugar, aún
si la autocracia fracasa, la demo-
cracia puede tropezarse sin satis-
facer las aspiraciones de los
ciudadanos y sin consolidar leyes
aceptables y predecibles para la
cooperación y la competencia
política. El primer escenario
implica una muerte (súbita)
generalmente por golpe de Estado;
el segundo involucra un cuasi
fallecimiento en donde la demo-
cracia generalmente da paso a una
forma diferente de gobierno.

Hasta el momento el primer
escenario ha ocurrido muy

raramente. Una de las cosas más
impresionantes de las más de
cuarenta transiciones que han
ocurrido desde la renuncia de
Salazar Gaetano en abril de 1974,
es cuán pocos de estos experi-
mentos han fallado desde el prin-
cipio. Poco después de cada uno de
los períodos previos a la democra-
tización (1848-52) (1914-20)
(1945-56) muchas, si no la mayoría
de las políticas afectadas, regresan
al *status quo* o empeoran. Las
neodemocracias recientes han
logrado evadir este serio peligro.
Aun las excepciones aparentes
como Birmania, Burundi, Haití,
Togo, Gabón, Congo y Surinam
sugieren que el momento más
vulnerable se presenta con el
ensayo de las elecciones cimenta-
doras o fundadoras. Si los autó-
cratas toleran esta elección y
permiten el surgimiento de un
gobierno parlamentario, las proba-
bilidades en contra de la regresión
inmediata aumentan dramática-
mente. Tailandia y Nigeria parecen
ser casos especiales de permanente
oscilar en el tipo de gobierno. El
primero ha mostrado señales,
recientemente, de regresar a la
democracia, mientras el segundo
tiene aún que romper el ciclo. Haití
es un ejemplo particularmente
claro. Su experimento inicial con
elecciones libres terminó con el
regreso al poder del régimen
militar. Después de un corto
intermedio se reasume la trayec-
toria democrática pero nuevamente
es interrumpida violentamente por
una nueva toma de poder por las

1/ *Journal of Democracy*, abril de 1994.

*/ N. del E.: al presente, tras la presión militar norteamericana, el presidente Jean Bertrand Aristide ha sido restituido en su cargo y Haití ha recuperado, por lo menos epidérmicamente, las formas democráticas de gobierno.

fuerzas armadas. El resultado permanece en la balanza. Al igual que el caso reciente de Guatemala, demuestra que una intervención externa masiva cuando está combinada con fragmentación interna puede rápidamente volverse contra un desafío autoritario y permitir una mayor democracia.

El hecho de haber sobrevivido a la experiencia cimentadora, no quiere decir que estas políticas estén en camino seguro de consolidación. No es simple la escogencia entre el regreso a la autocracia y el progreso hacia la democracia porque por lo menos hay dos alternativas: un régimen híbrido que combine elementos de democracia y autocracia y una democracia persistente pero sin consolidar. Especialmente cuando la transición se inicia y se impone desde arriba, los gobernantes precedentes ensayan a proteger sus intereses incrustando prácticas autoritarias dentro del régimen emergente. Liberalizan sin democratizar por ejemplo cuando conceden ciertos derechos individuales sin otorgar el derecho de ciudadanía (híbrido que ha sido llamado dictablanda). Aquellos casos donde se democratiza pero sin liberalizar —como por ejemplo donde se llevan a cabo elecciones que garantizan la victoria del partido gobernante pero se excluye la participación de ciertos grupos políticos o se impide a los elegidos gobernar de una manera efectiva—, son conocidos como democradura (ninguno de estos dos resultados en

sí merecen llamarse democráticos aunque ambos eventualmente pueden llevar a un gobierno competitivo y responsable). Las dictablandas no duran mucho ya que la liberalización puede llevar al resurgimiento de la sociedad civil que logrará más derechos de los que los autócratas habrían pensado en conceder. Las elecciones en las democraduras tienen el mal hábito de producir ganadores insospechados que pueden usar la autoridad del gobierno civil para reducir las prerrogativas de los enclaves autoritarios. Pero no exageremos, estos arreglos híbridos también pueden servir como fachadas para autocracias que permanecen una vez que las presiones exteriores disminuyen o los enemigos interiores pierden fuerza; en tal caso los gobernantes pueden rápidamente regresar al *statu quo* anterior o empeorar.

Dictablandas y democraduras se han vuelto cada vez más comunes especialmente en América Central y África en la medida en que los gobernantes autoritarios buscan introducir mecanismos democráticos en sus políticas con el objeto de aplacar las fuerzas internacionales que les piden una mayor democratización. Guatemala fue una de las democraduras en la que las elecciones se llevaron a cabo en forma regular desde 1984/85 pero en donde los gobernantes civiles ven sus acciones restringidas por los militares. En El Salvador, las elecciones de 1982 se han visto acompañadas por

violaciones sistemáticas de los derechos humanos, pero quizá el país pueda lograr traspasar el dintel de la democracia si la paz negociada por las Naciones Unidas logra garantizar un contexto diferente para las elecciones de 1994. Kenia, Togo, Gabón, Zaire, Costa de Marfil, lo mismo que muchos casos africanos son dictablandas donde se acepta el disenso y aun se toleran las actividades multipartidistas, pero las elecciones, si se llevan a cabo, son manipuladas a favor de la camarilla gobernante. En ninguna de las dos regiones estos gobernantes híbridos parecen capaces de proveer una solución estable al problema de la transición. En América Central, se puede esperar que su casi segura desaparición dé paso a genuinos experimentos de democracia. En África se aceptan más como improvisaciones de los gobernantes, que tratan de ganar tiempo, esperando que el clima internacional les permita el regreso a la autocracia.

En América del Sur, Europa Oriental y Asia el espectro que ronda y amenaza la transición no es la hibridación sino la no consolidación. Muchas políticas en estas regiones pueden fallar si no se afianza una forma estable de autogobierno que sea apropiada a sus respectivas estructuras sociales o aceptada por sus respectivos ciudadanos. La democracia en su forma genérica persistiría después de la desaparición de la autocracia, pero no "cuajaría" en un conjunto de

leyes específicas, confiables y aceptadas. Estos países están destinados a permanecer democráticos aun a pesar suyo, mientras no aparecen alternativas serias a la democracia. Se celebran elecciones, se toleran las asociaciones, los derechos se pueden respetar, disminuye el tratamiento arbitrario de las autoridades, en otras palabras, los procedimientos mínimos se llevan a cabo con alguna regularidad, pero los patrones democráticos comunes y regulares nunca cristalizan totalmente. La democracia no es reemplazada: persiste actuando de forma *ad-hoc* y *ad-hominem* a medida que aparecen sucesivos problemas. Bajo esta circunstancia no hay consenso que defina las relaciones entre los partidos, los intereses organizados y los grupos religiosos o étnicos.

Se menciona a Argentina como ejemplo de democracia no consolidada con periódicos retornos a la dictadura. Virtualmente no ha habido dos elecciones sucesivas que se rijan por las mismas normas; cada partido teme las pretensiones hegemónicas de su oponente, las preferencias de los votantes se mueven de un partido al otro, la normativa constitucional no garantiza la no intervención del gobierno central. El poder ejecutivo se concentra y es ejercido en forma personalizadas, además de que segmentos de los militares se mantienen en permanente conspiración contra los funcionarios elegidos. Brasil, Perú y Filipinas también caben dentro de esta

definición. A pesar de ser aún muy pronto para asegurarlo parece ser que la argentinización puede ser el porvenir más seguro para las

nuevas democracias de Europa Oriental y las repúblicas de la antigua Unión Soviética.

Taxonomía de los dilemas

LOS ANALISTAS HAN TRATADO DE INTRODUCIR más precisión en la discusión sobre los peligros de la democratización a través de la noción de los dilemas. Toda nueva democracia, para consolidar un conjunto viable de instituciones debe hacer escogencias difíciles. A diferencia de las decisiones de la transición, que generalmente se toman de prisa y bajo la influencia de un acuerdo urgente sobre la necesidad de deshacerse de la autocracia, las escogencias involucradas en la consolidación generalmente requieren de negociaciones explícitas entre actores que no sólo tienen mayor información sobre las mutuas intenciones y recursos, sino que también están conscientes que el resultado tendrá un impacto duradero en cómo competir y cooperar en el futuro. No es posible creer que todos o casi todos puedan beneficiarse de igual manera, pues en la ineludible opción respecto de normas e instituciones incompatibles, cualquier alternativa que se escoja perjudicará a algunos y ayudará a otros.

Es resolviendo estos dilemas y tomando decisiones procedimentales difíciles que una política dada escoge su "tipo de democracia". Si no se hacen todas estas elecciones

entonces el peligro de regresión, hibridación o no consolidación crece.

Dadas las inmensas esperanzas de la gente en general, puede ser un tremendo golpe darse cuenta que la caída del tirano no presupone el inicio de una apertura política, que el levantamiento popular o el resurgimiento de la sociedad civil son incapaces de producir "una voluntad general" sobre la cual puedan los "demócratas honestos" discutir sobre detalles menores; que el solo advenimiento de la democracia no conlleva libertad e igualdad, crecimiento y equidad, seguridad y oportunidad, eficiencia y respuesta, autonomía y responsabilidad. ¿No es entonces sorprendente que al llegar el desencanto más y más personas se pregunten si la democracia realmente justifica tanta incertidumbre y ansiedad?

Es indispensable por tanto, tener una idea de lo que son estos dilemas. Obviamente cada democracia nueva tendrá que tomar decisiones dolorosas y confusas propias de su historia, de su situación geoestratégica y de sus recursos naturales y humanos pero que sin duda tendrán hilos comunes. Si podemos especificar estos dilemas compartidos

podremos ser más capaces de evaluar los peligros probables, aunque para predecir el resultado tendremos que incorporar una comprensión de todas las particularidades relevantes.

Comencemos por distinguir dos amplias categorías de dilemas: 1) aquellos que son intrínsecos a la democracia moderna sin tener en cuenta dónde existe ni cuándo comenzó a existir; 2) aquellos que son extrínsecos en el sentido en que dudan de la compatibilidad de las reglas y las prácticas democráticas emergentes con las circunstancias sociales, culturales y económicas existentes.

Dilemas intrínsecos

Puede ser otro golpe el descubrir que la democracia, aun la más estable y establecida, no siempre funciona bien. Las dificultades intrínsecas serán analizadas brevemente, primero porque ya han sido estudiadas extensamente por los académicos y segundo porque las dificultades extrínsecas son las que más preocupan a las neodemocracias. Es posible que los dilemas intrínsecos que menciono a continuación interactúen con la dificultad de lograr normas y prácticas compatibles con las instituciones sociales, económicas y culturales prevalecientes.

1. **Oligarquía.** Robert Michels fue el primero en observar que aun en las instituciones más democráticas los líderes

profesionales y sus subalternos tienden a tener ciertos privilegios inherentes al cargo que desempeñan y que los mantienen a salvo de la posibilidad de ser depuestos por sus contrincantes. Su "Ley de Hierro" implica que partidos, asociaciones y movimientos sin nombrar las legislaturas, van volviéndose todos oligárquicos y, por lo tanto, menos responsables para con sus miembros o el público en general.

2. **Free riding.** Mancur Olson no fue el primero, pero sí ha sido el más sistemático en demostrar que la mayor parte de lo que produce y es sostenido por la democracia consiste en bienes públicos para los cuales los individuos no tienen incentivo racional que los motive a contribuir voluntariamente. En ausencia de retribuciones los ciudadanos en una democracia deben "aprender" que no vale la pena votar para unirse a asociaciones o movimientos o aun participar en asuntos públicos ya que sus discretas contribuciones tendrán poco o ningún impacto en el resultado. Cada vez más delegan esta actividad en los "empresarios políticos" profesionales, quienes actúan más o menos independientemente de sus partidarios, seguidores o clientes.
3. **Policy-cycling.** Las democracias modernas deben tomar

decisiones que involucren una distribución desigual de costos y beneficios entre grupos e individuos. Cada vez que esto se hace por mayoría de votos, en vez de por unanimidad se incrementa la posibilidad de un regreso cíclico; como sucede en las mayorías inestables formadas por coaliciones cambiantes compuestas por grupos con preferencias incompatibles en otros asuntos. Si las alternativas son presentadas en forma paralela, no surgirá una mayoría estable, y se produce entonces, una serie vacilante de medidas políticas, que tendrán el efecto de indisponer a todo el mundo.

4. **Autonomía Funcional.** Las democracias, para permanecer, dependen de instituciones especializadas que no son democráticas (las fuerzas armadas y el banco central son los ejemplos más obvios). Para que estas instituciones puedan desempeñar sus funciones eficientemente deben aislarse de las presiones populares y de la competencia partidaria; el papel de estas instituciones se incrementa en una turbulenta, competitiva e internacionalmente interdependiente atmósfera y el poder de los expertos que manejan estas instituciones aumenta a expensas de los líderes y congresistas responsables ante los ciudadanos.

5. **Interdependencia.** Las democracias contemporáneas, aun las más grandes y poderosas, se encuentran enredadas en complejas redes de interdependencia con otras democracias y algunas autocracias. En principio, los líderes nacionales elegidos son soberanos (responsables solamente ante la autoridad de las constituciones de sus propios países). En la práctica, cuentan con una capacidad limitada de controlar las decisiones de las transnacionales, los movimientos de las ideas y de las personas a través de las fronteras y el impacto de las políticas de sus vecinos. Con su autoridad confinada a las naciones-Estados, los líderes encuentran cada vez más difícil asegurar el bienestar y la seguridad de sus propios ciudadanos.

Dilemas extrínsecos

Los dilemas extrínsecos que afectan a las democracias estables, eventualmente deben ser enfrentados también por las democracias inestables. Por eso aun antes de que sus instituciones se vuelvan oligárquicas, antes de que el desencanto de sus ciudadanos los enseña a ser *Free-riding*, antes de que se establezcan políticas cíclicas, aun antes de que sus fuerzas armadas y bancos centrales puedan establecer su autonomía funcional, y antes de que puedan llegar a un acuerdo con

las restricciones de facto de su soberanía nacional, los políticos en las nuevas democracias deberán establecer normas y prácticas para resolver los dilemas extrínsecos más acuciantes.

La naturaleza del problema de estos dilemas extrínsecos está bien expresada en el verbo español "adecuar" que quiere decir producir soluciones que por lo menos sean idóneas aunque no sean las óptimas. El truco consiste en tomar decisiones colectivas entre acuerdos alternativos institucionales, compatibles con las actuales estructuras socioeconómicas e identidades culturales. A largo plazo, estas políticas que se han democratizado y simultáneamente han buscado producir un cambio rápido en los derechos de los propietarios, la distribución de la riqueza, el balance de la propiedad privada y pública y han usualmente fracasado, al hacerlo de esta forma han vuelto a las condiciones de consolidación de la democracia más difíciles. Los portugueses recibieron una dura lección en 1974-75. Los vecinos españoles aprendieron esta lección y resolvieron sus dilemas extrínsecos uno a uno. Los chilenos enfrentados a condiciones limitativas mayores que cualquier otra nación democrática reciente han actuado cuidadosamente y gradualmente para resolverlas. Desafortunadamente, en Europa del Este y en las repúblicas sucesoras de la Unión Soviética la opción gradual es imposible. Estos países se

enfrentan a espinosos nudos de dilemas que demandan simultáneamente decisión inmediata y obligan a tomar decisiones cruciales que afectan virtualmente todos los aspectos de la vida política, cultural, social y económica.

La respuesta a estos dilemas extrínsecos puede implicar varios grados de reflexión y selección. "El Modelo Clásico" (ejemplificado por la Convención de Filadelfia, de 1787) es el de una asamblea constitucional deliberando sobre las normas e instituciones del país. España es el mejor ejemplo reciente de cómo manejar ese gran momento fundador. En contraste, en otros países los actores principales han acordado una "no escogencia" simplemente reviviendo el formato institucional aplicado previamente bien porque el período autoritario subsiguiente fue corto y sin consecuencias (Grecia 1970) o porque se piensa que el antiguo documento fundador es adecuado todavía (Argentina y Lituania). En las Filipinas, las escogencias procedimentales fueron hechas no mediante deliberación de los representantes electos o por resurrección del pasado sino por el comité de expertos. En Chile continúa rigiendo un documento impuesto por el Dictador Augusto Pinochet. Brasil y algunos países de Europa del Este han necesitado tiempo antes de tratar de adecuar sus instituciones. Rusia es un caso extremo de incapacidad de escoger un conjunto de instituciones normativas.

Pocos países democráticos enfrentan sus dilemas extrínsecos de una manera reflexiva y lógica. Muchos cuentan con una experiencia previa para inspirarse, aun en caso de que se vean obligados a modificar sus escogencias a la luz de los subsecuentes cambios culturales, económicos, demográficos y generacionales. Los sentimientos y las costumbres juegan también un papel importante. Esto no asegura un propósito institucional adecuado, mucho menos que sea óptimo, pero al menos es seguro el consuelo de la familiaridad.

Los últimos veinte años de democratización han incluido un número inusual de políticas que o bien no han tenido ninguna experiencia previa con la democracia como Paraguay, Mongolia, Albania, Bulgaria, Etiopía, Angola, las Repúblicas Centrales de Asia, Taiwan y Rusia, o experiencias peores como Hungría, Polonia, Rumanía, Estonia, Letonia, Lituania, Mali, El Congo, Benin, Togo, Tailandia y Corea del Sur. En principio, esto los debía colocar en una posición más favorable para escoger las instituciones adecuadas: en la práctica se sospecha que la mayoría terminará dependiendo de asesores externos y modelos extranjeros. Como veremos adelante la ciencia política tiene poco que decir acerca de cuales son las instituciones más adecuadas para resolver dilemas específicos.

Debe recordarse también que quienes hacen las macroescogencias que gobiernan la consolidación

de la democracia a largo plazo deben igualmente prestar atención a consideraciones banales de corto plazo mientras ocupan el cargo. Esto es especialmente importante hoy en día, cuando la mayoría de los democratizadores son políticos de carrera. Ellos tienen como única actividad y fuente de ingreso la política y por lo tanto es más probable que prime el interés propio sobre el de la comunidad en el desarrollo de su carrera política.

Además de la costumbre y los asuntos banales que inciden en el corto plazo, la forma de transición tiene una influencia definitiva. Diferencias en el nivel de la modernización de las masas (como opuesto al dominio de la élite) y en la extensión de la violencia (como opuesto a la negociación) producen variaciones en las limitaciones y en las oportunidades. El contexto más favorable para una eventual consolidación es "una transición pactada" en la cual las élites de la autocracia previa y su oposición acuerdan un punto en el cual cada parte se siente obligada a respetar los intereses de la otra. El menos favorable es una revolución, que moviliza masas para derrocar el régimen anterior.

Una categoría intermedia sería la de las transiciones impuestas, en la cual los elementos de la autocracia dictan las condiciones y los pasos del cambio; y las transiciones reformadoras en las cuales la movilización juega un papel vital pero los gobernantes no son derrocados.

Así como hemos descrito

brevemente los mayores dilemas extrínsecos, debemos hacer énfasis en que únicamente conociendo los hábitos inculcados por la experiencia democrática de un determinado país, y solamente situando los actores dentro de su respectiva forma de transición, es posible estimar la más adecuada respuesta institucional.

1. Límites e identidades. Si hay un requisito político predominante para la democracia es la preexistencia de una unidad política legítima. Antes que los actores puedan esperar establecer una rutina de competencia y cooperación deben tener una idea fidedigna de quiénes son los otros actores y cuáles son los límites de competencia. El elemento principal para establecer el límite y la identidad es la "nacionalidad". Desafortunadamente, no es fácil ni claro saber qué constituye una nación, ni antes, ni durante, ni después del proceso de democratización. Ancestros comunes, el idioma común, los símbolos y las memorias históricas, pueden jugar un papel pero siempre hay residuos de escogencia oportunista y entusiasmo colectivo. Lo que sí es absolutamente seguro es que el sentimiento de identidad nacional es el resultado de un complejo proceso histórico, que no obstante, puede ser manipulado. La

democratización puede animar a los actores a hacer este tipo de manipulaciones con el fin de crear circunscripciones favorables a sus propósitos, pero esto no resuelve el asunto. Simplemente no hay forma democrática de decidir cómo debe ser una nación y su correspondiente unidad política. Lemas como la determinación de los pueblos, o mecanismos como el referéndum o el plebiscito desvían la cuestión de quién es elegible para votar en determinada circunscripción, y si la mayoría ganadora puede legítimamente imponer sus deseos sobre la minorías eventuales.

2. Producción capitalista, acumulación y distribución. Las democracias establecidas se presentan en países en los cuales la producción económica está en gran parte en manos de empresas privadas en las cuales la distribución es básicamente el resultado de los mecanismos de mercado. En cada una de estas políticas, sin embargo, el resultado del proceso se puede ver afectado en formas y grados diferentes por la intervención pública decidida por los gobiernos democráticos, apoyados por la mayoría de los ciudadanos. Se llega a la paradójica conclusión que: a) el capitalismo debe ser una condición necesaria aunque no suficiente para la

democracia. b) el capitalismo debe modificarse lo suficiente para hacerlo compatible con la democracia.

El dilema no es solamente el aspecto estático de decidir qué combinación de propiedad pública y privada, de redistribución del ingreso, de bienestar social, de protección del consumidor, de créditos subsidiado, de promoción industrial, etcétera logrará satisfacer las expectativas de justicia e imparcialidad, sin ahogar el crecimiento económico (e impedir las posibilidades de reelección de los que están gobernando). Incluye también un conjunto dinámico de opciones concernientes al desarrollo del capitalismo en diferentes etapas y lugares dentro del sistema mundial. Jugar al "alcanzar" parece requerir mayor confianza en la intervención estatal en la economía periférica; sobreponerse a umbrales críticos en la acumulación del capital puede requerir que se recurra a métodos autoritarios o a un gobierno burocrático autoritario.

En el mejor de los casos la autocracia anterior puede haber concentrado beneficios, estimulado la acumulación privada, aumentado la capacidad fiscal del Estado, desarrollado la infraestructura física del país y mejorado la competitividad internacional, haciendo en esta

forma mucho para resolver este dilema. Las nuevas democracias que han heredado esta especie de legado como España, Chile y en menor grado Turquía, Grecia, Uruguay y Brasil han encontrado más fácil la tarea de la consolidación.

En el peor de los casos el antiguo régimen deja una herencia de corrupción, proteccionismo, precios distorsionados, ineficiencia en las empresas públicas, desbalance comercial e inestabilidad fiscal. La experiencia de Perú y Argentina enseña los costos de enfrentarse a estos resultados. El caso de Bolivia y en forma diferente el de Portugal muestran cómo es posible enfrentarse a este problema e iniciar el camino hacia la consolidación democrática. Los países de Europa Oriental y de la antigua Unión Soviética se encuentran en situación mucho más difícil. No sólo muchas de las instituciones de crédito monetario, protección al consumidor, etcétera, tienen que crearse *ex nihilo* sino que debe hacerse al mismo tiempo que se establecen los acuerdos políticos. El primer proyecto generalmente se basa en una exagerada dependencia de los consejos y modelos extranjeros; el segundo conlleva a serias e imprevistas consecuencias y efectos de interacción insospechados.

Es importante enfatizar que la difícil relación entre el capitalismo y democracia "necesaria pero necesariamente modificada" es estructural. Surge de la diferencia radical entre una política que distribuye poder y un estatus relativamente equitativo y una economía que distribuye propiedad e ingreso de forma relativamente desigual. Esto presenta siempre un dilema, sin importar lo bien que funcione el sistema económico.

No es sorprendente que la mayoría de los observadores suponga que las crisis en el crecimiento, empleo, ganancias en divisas extranjeras y el pago de la deuda externa sean un mal presagio para la consolidación de un gobierno democrático y pocos duden de la importancia del crecimiento a largo plazo para la estabilidad política. Pero la austeridad puede tener sus ventajas perversas al menos para la supervivencia inicial. En el contexto de las difíciles condiciones económicas de fines de los años 80 y

Sobrecarga e ingobernabilidad

LAS DEMOCRACIAS DEBEN ser CAPACES de gobernar, de usar la autoridad pública para modificar el comportamiento individual de los ciudadanos y de regular las actividades de las empresas y de

comienzos de los 90 el cansancio de las ideologías utópicas como también el de sus ideologías rivales se hace evidente. Ni la extrema derecha ni la extrema izquierda pueden ofrecer alternativas aceptables. El populismo, conducido por la desilusión de las crecientes expectativas y el desencanto con las dificultades de la democracia, ya no ofrece satisfacciones inmediatas a las masas.

A medida que esta situación disminuya los beneficios esperados como resultado de haberse involucrado en una actividad antisistema, crece la probabilidad de que persista alguna forma de democracia. Esto sugiere que las condiciones para negociar leyes e instituciones puede ser favorable tanto en tiempo de austeridad como en tiempos de plenitud. Estas condiciones empeoran cuando la economía es vacilante, pasa por ciclos de arranque y freno o experimenta sorpresivas escasez o saturaciones.

los mercados. Uno de los misterios de una democracia establecida es el origen de su obligatoriedad, política, es decir, el porqué los ciudadanos obedecen la ley incluso cuando sería más provechoso

hacerlo de otra forma. Las respuestas tradicionales de los científicos políticos descansan en nociones tan abstractas como "tradición", "confianza en las instituciones", "socialización" y "legitimidad".

Desafortunadamente, no son muy explícitos acerca de cómo surgen estos conceptos y con frecuencia señalan solamente la gradual acumulación de la costumbre y lo obvio de inculcar las normas a través del sistema educativo. Pero estas lecciones ofrecen poca ayuda a aquellos preocupados por consolidar la democracia en un corto plazo.

Además hay creciente evidencia de que en las democracias antiguas vienen disminuyendo de forma clara y persistente la identificación con los partidos tradicionales, los hábitos de autocontrol, la confianza en las instituciones y la creencia en la legitimidad de los gobernantes. Las razones de este declinar se han discutido extensivamente aunque no concluyentemente: mayor movilidad física, más altos niveles de educación, más tiempo libre, desmejora en la calidad de la educación pública, una mayor desafección intelectual, etcétera.

El problema para muchas de las nuevas democracias es que sus respectivas poblaciones están con frecuencia sujetas a estas mismas tendencias y son por lo tanto más móviles, educadas, desafectas y escépticas de lo que eran las poblaciones de las viejas democracias cuando estaban en las primeras

etapas de su desarrollo político. Más importante aún es la circunstancia de que las comunicaciones modernas de masas han hecho que los ciudadanos estén más informados sobre los sucesos de otros lugares del mundo y las otras alternativas posibles para conseguir sus intereses. De ahí su alejamiento de los partidos políticos tradicionales como exclusivos intermediarios de los ciudadanos y fuente primaria de legitimidad de sus gobernantes. Las asociaciones de intereses comunes y recientemente varias clases de movimientos sociales han ocupado estos espacios. Son particularmente importantes para expresar las demandas de las clases, profesiones, agrupaciones religiosas o étnicas y otros segmentos de la población cuyo tamaño o número los excluye de la posibilidad de crear o dominar los partidos, pero cuyos intereses y deseos los motivan a participar con especial intensidad.

Las nuevas democracias, por lo tanto, necesitan de la legitimidad para construir instituciones y de las instituciones para establecer la legitimidad. El éxito dependerá de muchos factores, especialmente del modelo de transición y de las experiencias anteriores. A pesar que la mayoría de las nuevas democracias hoy cuentan con grupos sofisticados y bien informados cuyos intereses son diversos y cuyas capacidades de organización son formidables, los partidos políticos son los que aún proveen el mejor eslabón entre los ciudadanos y el

gobierno y es posible que la escogencia de las reglas e instituciones impliquen negociaciones y tratos entre los jefes de los partidos. De ahí que la naturaleza del sistema de partido emergente sea una determinante importante de la gobernabilidad. Pero no es la única. Hoy las democracias incipientes no

repite la trayectoria. Tendrán que hacer frente a la par que gobernar con toda una serie de asociaciones y movimientos que han acumulado en este tiempo toda la exótica fauna y flora de esa sociedad saturada de comunicaciones, urbana y posindustrial.

Corrupción y decadencia

A PRIMERA VISTA Y ESPECIALMENTE DADOS LOS TITULARES de Europa del Este y de Estados Unidos éste sería un dilema intrínseco. Todas las democracias tanto las antiguas como las recientes están sujetas al abuso del poder, a la apropiación de los bienes públicos para beneficio privado, males que se mantienen controlados por la periodicidad con que los ciudadanos votan y sancionan a los sinvergüenzas. El concepto de corrupción puede variar de una cultura a otra, la magnitud varía inversamente con la cantidad de alternativas de fuentes de enriquecimiento que ofrece el capitalismo. Las democracias como grupo están muy por debajo de las autoocracias en cuanto a corrupción o decadencia se refiere.

El elemento que convierte el dilema en extrínseco es la profesionalización de la política. Cuando la mayoría de los políticos eran hombres ricos y aficionados, las posiciones de representación no eran remuneradas. Al terminar, los políticos regresaban a la vida

privada, con frecuencia con beneficio para su fortuna. Esto comenzó a cambiar con el crecimiento de los partidos socialistas a principios del siglo XX y continúa sin disminuir. Hoy quienes aceptan puestos políticos no sólo esperan ser bien remunerados sino que muchos no tienen otra fuente de ingresos. A esto se debe añadir el aumento en espiral de los costos de las campañas proselitistas que hace que el problema de lograr suficientes ingresos para pagar los costos de la política sea agudo.

¿Cómo pagan los ciudadanos por la democracia? ¿En qué momento su peculiar economía política se convierte en impedimento serio para su legitimidad y permanencia? Algunas de las democracias como Japón, Francia, Italia y España enfrentan actualmente este problema; otras han tenido en el pasado que enfrentarse a escándalos recurrentes. Las democracias nuevas generalmente nacen de una explosión de entusiasmo cívico y de desafuero moral contra la decadencia corrupta del "antiguo

régimen” y el dilema aparece más tarde. Cuando se presenta el efecto es desbastador ya que los políticos tienen por lo general pocas fuentes alternativas de ingresos y los ciudadanos están cada vez menos convencidos de la necesidad de pagar generosamente a sus representantes.

Lo que tiende a complicar el problema en las democracias recientes es con frecuencia que la transición de gobierno está acompañada de la necesidad simultánea de hacer mayores transformaciones en otros campos socioeconómicos; derechos de propiedad, subsidios industriales, control de precios, privatización, licenciamiento de servicios, etcétera. Aun donde el empuje del cambio lleva a “desatar las fuerzas del mercado” el proceso ofrece atractivas oportunidades de enriquecimiento ilícito de parte de los políticos encargados de establecer normas, de vender las empresas y adjudicar los contratos.

Seguridad externa e inseguridad interna

EL ADVENIMIENTO DE LA DEMOCRACIA no garantiza la seguridad nacional. Y puede suceder que aspectos como el tamaño del país, sus recursos, su ubicación estratégica o el carácter de sus vecinos la empeoren. Las democracias recientes pueden presentarse como una “atractiva” oportunidad para los agresores, como trágicamente lo testimonia el caso de Bosnia. También puede

Irónicamente, mientras que el propósito a largo plazo es precisamente la búsqueda del beneficio, intrínseco a la propiedad privada y a la reglamentación, el efecto a corto plazo es aumentar el potencial de sobornos derivados del mal uso de la autoridad pública.

El meollo del asunto está en que en la práctica la democracia moderna, especialmente dada su profesionalización y la expansión de las tareas políticas, nunca ha aceptado y entendido su propia economía política. Es comprensible que los ciudadanos democráticos encuentren que la financiación de los partidos políticos, la remuneración de los representantes, el pago de honorarios por servicios y el beneficio de contratos gubernamentales no es claro y algunas veces es repugnante. Por lo tanto no es sorprendente descubrir que sean reacios a pagar aun hasta por el tipo de gobierno que prefieren

sucedir que se cuente con una gran solidaridad regional o global, como en el caso de Macedonia donde 1100 soldados extranjeros se encuentran cuidando su integridad territorial.

Adicionalmente casi todo país que experimenta un cambio hacia la democracia sufre una gran inseguridad doméstica: altas tasas de criminalidad, incremento en la violencia política, interrupción en

los servicios básicos. En algunos casos, los disidentes han llegado incluso hasta el terrorismo, ya sea en sus esfuerzos por redefinir la identidad de la unidad política (como la ETA en la provincia Vasca de España) ya sea para romper con el capitalismo (como Sendero Luminoso en el Perú) o simplemente para regresar a la autocracia (como la camarilla militar en la Argentina, los carapintada).

En medio del dilema de la seguridad se encuentra el delicado problema de las relaciones cívico-militares y cívico policiales, dilema que se hace más agudo si el régimen anterior era una dictadura militar. La transición no sólo tendrá que enfrentar la expulsión de las fuerzas armadas del poder sino las sanciones derivadas de los crímenes cometidos durante su gobierno y, además, para lograr la consolidación democrática, tendrá que dar a las fuerzas armadas un papel satisfactorio y creíble bajo los auspicios democráticos. En el pasado esto era más fácil ya que la amenaza comunista constituía una razón valedera para mantener una capacidad autónoma de defensa. Pero con la caída del comunismo y el fin de la mayoría de las insurrecciones domésticas se creó un “vacío funcional” en muchos lugares del mundo. El ser miembro de la OTAN fue suficiente en 1970 para dar una “razón de ser” y substancial asistencia militar a las neodemocracias del sur de Europa. Dos de ellas Grecia y Turquía eran

enemigas plausibles entre sí. En cualquier otro lugar y especialmente en Latinoamérica se requiere más imaginación para encontrar un rol posible a los ejércitos.

Además, los gobiernos civiles de las democracias recientes que no tienen conflictos limítrofes o insurrecciones internas se verán asaltados por multitud de demandas de grupos desocupados. Hasta el punto que estos gobiernos estarán oyendo simultáneamente demandas neoliberales de reducir el presupuesto, implementar medidas de austeridad y privatizar empresas públicas; y generalmente el presupuesto de las fuerzas armadas es el más a propósito para hacer estos recortes. No se puede culpar a los ciudadanos por pensar que si los gastos militares aumentaron durante la dictadura, deberán ser reducidos drásticamente justamente en el momento en que el cambio de política puede requerir gastos adicionales. Cambios en la política tales como combatir el tráfico de drogas, la criminalidad común, reprimir el malestar social, construir infraestructura, proveer salud y ayuda en áreas de desastre y participar en las fuerzas de paz de la ONU todos pueden tener sus riesgos. Algunas, virtualmente son invitaciones para que los funcionarios participen en la formulación de políticas ajenas a sus áreas; otras, repugnan a su sentido profesional y ninguna de ellas proveerá excusas suficientes para mantener los niveles de gasto y personal por mucho tiempo.

Establecer controles a la policía también puede presentar problemas delicados especialmente si con anterioridad estaba bajo control de las fuerzas armadas o de los servicios de inteligencia. Por una parte hay una necesidad mayor de la actividad policial debido al incremento en la criminalidad, por otra existe la expectativa de si la policía respetará el debido proceso y los derechos humanos. Pocas cosas pueden ser tan subversivas para la confianza en las instituciones y en la legitimidad del gobierno como percepción popular de que "nada ha cambiado" a nivel de los contactos entre las autoridades policiales y la población. Este es un nivel en el cual una modesta pero firme inversión en el control civil puede generar grandes beneficios como ha sucedido en España, en donde su ausencia puede minar no sólo la legitimidad del régimen sino la autoridad misma del Estado.

Lo mismo que con los anteriores dilemas extrínsecos, los prospectos a largo plazo son favorables en el caso que las nuevas democracias puedan enfrentarse con las consecuencias a corto plazo de las decisiones tomadas durante la transición.

Eventualmente, se institucionalizarán las relaciones cívico/policiales y las garantías de los derechos humanos prevalecerán. La seguridad interna se estabilizará o por lo menos será mayor al lograrse la consolidación. La proliferación de gobiernos responsables en una región determinada o en el mundo puede ser bueno para la seguridad externa. Una de las pocas "leyes invariables" de las relaciones internacionales es que las democracias no van a la guerra con otras democracias. Las autocracias con frecuencia luchan entre sí y con las democracias, pero un mundo o una región poblada de democracias es en definitiva un lugar más seguro y menos violento. Los Estados seguirán teniendo sus diferencias pero acudirán a la negociación, a la mediación, a la adjudicación para arreglarlas. Impidiendo el regreso de sus miembros a la autocracia, esa región democrática se organizará en una "comunidad pacífica" en la que acudir a las armas resulte impensable. Esto a su turno debe facilitar el ratificar la supremacía de la civilidad y quizá una eventual reducción de los gastos militares y el pie de la fuerza.☺