
LA CONSOLIDACION DEMOCRATICA: UNA VISION MINIMALISTA *

Giuseppe Di Palma

Universidad de California. Berkeley

RESUMEN. Como consecuencia de la «ola» de transformaciones democráticas que se están produciendo recientemente en todo el mundo (Europa del Sur, América Latina, Asia, etc.), se hace evidente la necesidad de revisar los conceptos tradicionales que sobre la consolidación democrática ha manejado la ciencia política contemporánea. La clarificación de términos como consolidación, institucionalización, el papel desempeñado en estos procesos por la «habilidad política» de los agentes, etc., desemboca, según el autor de este trabajo, en la conveniencia de construir un modelo «minimalista» de lo que debemos entender por un régimen democrático consolidado.

¿Qué se necesita para consolidar una nueva democracia, una que reemplace a una dictadura de cualquier tipo? En mi opinión, la mayoría de los analistas responderían a esta pregunta con otra: ¿A qué nos referimos cuando hablamos de consolidación? Y me temo que es aquí donde reside el peligro. El contraponer la cuestión empírico/teórica a una semántico/definicional, esto es, reformular el problema de «explicar algo» como el problema sobre la naturaleza de aquello que debe explicarse, es un impulso defensivo muy común cuando nos enfrentamos a conceptos que contienen implícitamente teorías

* Trabajo presentado en la Conferencia sobre Parlamentos y Consolidación Democrática en Europa del Sur, Fundación Jaume Bofill y Fundación Volkswagen, Barcelona, 29 a 31 de octubre de 1987. Revisado en marzo de 1988 para su publicación en la REVISTA ESPAÑOLA DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS.

pobremente articuladas. Buenos ejemplos de ello son algunos conceptos políticos clásicos como modernización y desarrollo. Pero incluso en estos casos la cuestión, como demuestra la historia de estos conceptos, sigue siendo teórica. Por lo tanto, en el caso de la consolidación, debe desecharse el impulso de refugiarse tras cuestiones de definición —que serían *pobremente* defendidas por las teorías implícitas—. La tarea debe consistir, por el contrario, en centrarse en las teorías, sus problemas, los desacuerdos que encierran, y ello precisamente para llegar hasta la definición. De alguna manera, si lo que se necesita para consolidar una democracia depende de lo que queramos decir con «consolidación», a su vez, el significado de consolidación depende de lo que sea necesario para... consolidar.

Esto parece, ciertamente, un círculo vicioso bastante incómodo; exactamente, el círculo en el que la discusión sobre la naturaleza de la consolidación se halla amplia e inconscientemente atrapada. Podemos salir del círculo si nos paramos a reflexionar sobre los motivos que han llevado a los estudiosos recientemente a dirigir su atención hacia la consolidación democrática. *Al hacerlo quisiera avanzar una visión (¿me atreveré a llamarla definición?)* minimalista de la consolidación, extraída del argumento teórico de que es más sencillo «consolidar» una democracia de lo que estamos acostumbrados a pensar. Corroboraré mi argumentación haciendo referencia al papel desempeñado por los parlamentos en la consolidación teniendo en cuenta transiciones recientes a la democracia.

Sobre la consolidación

Hay un primer aspecto a recalcar sobre el *porqué* de este resurgimiento del interés por la consolidación, y es que sigue muy de cerca e incluso anticipa el advenimiento de gobiernos democráticos en un determinado número de países repartidos en tres continentes: Europa del Sur, América Latina y, más recientemente, Asia oriental y suroriental¹. Lo que todos estos países

¹ Me estoy refiriendo, en concreto, al trabajo de Guillermo O'DONNELL y Philippe SCHMITTER y sus grupos de investigación. Véase editado por estos dos autores y por Laurence WHITEHEAD, *Transitions from Authoritarian Rule* (Baltimore y Londres, John Hopkins University Press, 1986). Se trata de una serie de cinco volúmenes, de los cuales el que más nos interesa a nosotros es de O'DONNELL y SCHMITTER, y se subtitula *Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Véanse, también, O'DONNELL, «Notes for the Study of Democratic Consolidation in Contemporary Latin America» (*mimeo*, Stanford, julio 1987); Leonardo MORLINO, «Consolidamento democratico: definizione e modelli», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 2 (agosto 1986), pp. 197-238; Leonardo MORLINO, «Consolidamento democratico: alcune ipotesi esplicative», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 3 (diciembre 1986), pp. 439-459; Scott MAINWARING, «The Consolidation of Democracy in Latin America: a Rapporteur's Report» (Working Paper 73, The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Notre Dame, julio 1986).

tienen en común es que, teniendo en cuenta sus antecedentes políticos, y según los *standards* fijados por la literatura clásica sobre democratización, se esperaba, o se espera, que sean democracias problemáticas. Dicho en otras palabras, estudiar la consolidación democrática con referencia a estos países no es más que un modo distinto de abordar el antiguo problema del éxito, fracaso, resistencia, estabilidad —o como queramos llamarlo— en éstas y, por analogía, en otras democracias ostensiblemente problemáticas del pasado. Después de todo, si bien el ejercicio como tal podría tener valor metodológico, no vamos a ocuparnos de cuestiones retrospectivas sobre la consolidación allí donde fue un rotundo éxito, como en Alemania Occidental o Japón. Sea lo que sea lo que queramos expresar con el término consolidación, «sabemos» que no supuso un problema en esos países. Pero es un tema a analizar cuando llegamos al caso de España, o de Brasil, o de las Filipinas o, retrospectivamente, de la República de Weimar.

¿Acaso este nuevo interés por la consolidación es una mejor vía para afrontar estos antiguos problemas? Al menos lo es potencialmente. En primer lugar, supone la elección explícita de centrarse sistemáticamente en la fenomenología de la formación democrática *per se*, en una amplia gama de apariciones. El propósito perseguido es identificar un núcleo común en la formación democrática, del cual poder derivar prescripciones *mínimas* que sean aplicables a democracias problemáticas. En segundo lugar, esto requiere un esfuerzo igualmente explícito por diferenciar la consolidación de otros conceptos con los que pueda estar analítica o empíricamente relacionada. En tercer lugar, y quizá esto sea lo más importante, esta nueva atención sistemática dirigida hacia la consolidación es acompañada de una lectura crítica de la mayoría de las contribuciones que se han hecho en el pasado a la formación democrática, así como del desarrollo de nuevas orientaciones teóricas que contemplan todo el proceso de una manera más positiva. Como ya he dicho antes, la incertidumbre sobre el significado de un concepto refleja el hecho de que el concepto en cuestión engloba teorías pobremente articuladas. En el seno del reciente debate sobre la consolidación democrática existe un defecto residual, y es que las orientaciones teóricas nuevas y más positivas no acaban de centrarse en la explicación del concepto. De ahí la incertidumbre que va asociada a la cuestión.

Déjenme mostrarles virtudes y defectos comenzando con la literatura anteriormente existente sobre experimentos democráticos². El problema con la mayor parte de esta literatura (más adelante mencionaré algunas notables excepciones) no es la escasez de hipótesis o ideas, sino más bien una especie de obsoleta superabundancia. Su catálogo de todo lo que en una democracia

² Me abstendré de nombrar autores porque no quisiera usarlos como cabeza de turco. En realidad, más que de literatura estamos hablando de una visión paradigmática sobre nuevas democracias, una ortodoxia que se refleja implícitamente incluso en trabajos que no se refieren necesariamente a temas de desarrollo democrático.

iba o podía ir mal, así como el *porqué*, era bastante amplio. Lo cierto es que no siempre quedaban claras las debilidades de las democracias que esta literatura pretendía explicar: a menudo la impresión que se obtiene es la de la existencia de una plétora de factores que guardan relación de manera intercambiable con múltiples objetivos. La razón es que esta literatura se disparó y resultó atrapada por fracasos incuestionables y de gran resonancia: los fracasos del período de entreguerras en Europa. Lo que se pudo aprender de esos fracasos se ha venido aplicando al estudio de las nuevas democracias europeas surgidas tras la segunda guerra mundial, así como al contexto endémicamente mucho más complicado de ese fragmento cultural europeo que es América Latina. El resultado ha sido una orientación teórica que ve las nuevas democracias del siglo xx lastradas por problemas originales que resultan inherentemente difíciles de eliminar. El problema es de legitimación unido a una cuestión de eficacia (*performance*). Puesto que, por lo general, estas nuevas democracias reemplazan de manera abrupta y en condiciones de crisis a regímenes tradicionalmente oligárquicos o dictatoriales, nacen sin el consenso y el apoyo de los perdedores. Y, puesto que, siendo por definición sistemas de compromiso, no pueden satisfacer a aquellos que esperan del cambio resultados sociopolíticos más radicales y unilaterales, acaban en último término siendo asediados por ambas partes. Los efectos que esto puede tener sobre la eficacia, aun pasando por alto obstáculos estructurales y socioeconómicos, pueden ser desestabilizadores. Por lo tanto, siguiendo esta orientación teórica, la fructífera redemocratización de, por ejemplo, Alemania Occidental se ve como algo completamente excepcional y muy vinculado al factor exógeno de la ocupación extranjera y la reconstrucción bajo supervisión aliada. Este caso, sin embargo, se contrapesa con los ejemplos de —por permanecer dentro de Europa—, Weimar, la Austria de entreguerras, la República española, Italia tras ambas guerras o la IV República francesa³.

No obstante, generalizar a partir de los casos realmente difíciles y escasos del período de entreguerras, aplicando los resultados a otros contextos distintos, resulta problemático. Uno recuerda, entre otras cosas, el aleccionador análisis de Juan Linz sobre el significativo papel que juega el tiempo en los cambios de régimen⁴. También debería recalarse que el objeto de la investigación inmediata de gran parte de la literatura del período de entreguerras no era tanto el surgimiento de la democracia como su hundimiento. Este interés preeminente por explicar el hundimiento —evento que ya había tenido lugar— es, a su vez, el responsable de la comprensible tendencia a considerar, retrospectivamente, que el problema tenía sus raíces en el origen de las nuevas democracias. No obstante, resulta obvio que el fracaso puede no tener

³ Giuseppe Di Palma, «Government Performance: An Issue and Three Cases in Search of Theory», *West European Government*, 7 (abril 1984), pp. 172-173.

⁴ Juan Linz, «Il fattore tempo nei mutamenti di regime», *Teoria Politica*, vol. 2, núm. 1 (1986), pp. 3-47.

conexión necesaria, ni siquiera suficiente, con defectos de nacimiento (asumiendo la existencia de éstos). Ni siquiera una democracia bien consolidada, sea lo que sea lo que queramos decir con eso, tiene garantizada la eternidad. Nacimiento, consolidación y hundimiento *pueden* pertenecer a fases distintas, necesitando análisis diferenciados.

Lo que hace a la literatura reciente sobre transiciones democráticas tan valiosa es que presta una mayor atención a estos temas y a la naturaleza indeterminada de los procesos de construcción democrática. Esta literatura revela una significativa variación en la problemática. Ciertamente sigue siendo sensible ante los primeros casos de democracia problemática: como ya dije, tras la atención que se dedica a este nuevo concepto de consolidación se oculta instintivamente la antigua preocupación sobre el éxito o el fracaso democrático. Pero se trata, asimismo, de una literatura prospectivamente orientada, que no pretende tanto explicar antiguos datos sobre democracia como juzgar, predecir y prescribir procesos de democratización en curso. Es una literatura estimulada por una «ola» de inauguraciones democráticas que han ido teniendo lugar a lo largo de la última década en tres continentes. Y es, asimismo, una literatura que se siente protegida por el hecho de que a estas nuevas democracias, a pesar de las dificultades objetivas preconizadas por la literatura antigua, parece estarles yendo, al menos en algunos casos (siendo España tal vez el más revelador), mejor de lo que esa literatura nos hubiera podido hacer creer. Este prometedor dato, o quizá más aún la nueva atención hacia lo que todavía son procesos prospectivos, ayudan a explicar el porqué el estudio de las transiciones democráticas contemporáneas ha dado lugar a una orientación teórica nueva —a la que David Collier, tomando prestado el término acuñado por Albert Hirschman, denomina «posibilismo»⁵.

El posibilismo, explica Collier, proviene de dos consideraciones metodológicas simples. La primera (lo que él llama la premisa objetiva del posibilismo) es que en asuntos políticos, y en especial en lo tocante a las cuestiones de cambios de régimen, las relaciones causales son sólo probables, y los resultados, inciertos. Esto es así incluso sin hacer referencia a elección y discrecionalidad. La segunda consideración (la premisa subjetiva del posibilismo) es que elección y discrecionalidad, en tanto que forzadas, deben desempeñar un papel crucial a la hora de decidir resultados inciertos y de promover objetivos, papel éste que orientaciones sobre el cambio de regímenes más deterministas no reconocen fácilmente.

Naturalmente, esta visión del cambio referida a la elección estratégica resulta muy apropiada cuando se está tratando con eventos futuros. Lo menos que se puede decir es que resulta más flexible (y menos arriesgada) cuando

⁵ David COLLIER y Deborah L. NORDEN, «Promoting Political Change in Latin America: The Strategic Choice Models of Hirschman, Przeworski y O'Donnell» (*mimeo*, Berkeley, noviembre 1986).

se trata de intentar predicciones que una visión estructural/determinista. Es más, puede utilizarse muy eficazmente para realizar nuevas apreciaciones de los difíciles datos de las nuevas democracias del pasado. Desde este punto de vista se puede analizar la cuestión de estas nuevas democracias del pasado teniendo en cuenta la posibilidad de que el problema residiera en estrategias que resultaron fallidas en algún momento de la vida de esas democracias. Ya mencioné que esta línea de análisis no es totalmente nueva. Debe mucho a algunos selectos pioneros que se apartaron de las doctrinas heredadas, prestando temprana atención a este tipo de análisis. Estoy pensando, en concreto, en Juan Linz, cuya extensa labor sobre regímenes pasados y presentes explica la supervivencia y hundimiento políticos, como cuestiones de «habilidad política»; en Albert Hirschman, cuya visión no-convencional y posibilista del desarrollo de América Latina acabo de mencionar; en Dankwart Rustow, cuyo artículo, ignorado durante largo tiempo, sobre las transiciones democráticas, se opone a la visión de que la democracia es el extraño resultado de condiciones objetivas muy especiales, así como de tradiciones culturales con las que tan sólo algunos países escogidos tienen la suerte de contar⁶.

De hecho, el trabajo de estos pioneros sugiere que un acercamiento a la democratización a través de la elección estratégica no es simple posibilística. Para ser más concretos, el recalcar el papel de la elección y la discrecionalidad conduce también a una visión minimalista de la democratización. Lo que se redescubre, según Rustow, es que la democracia funciona idealmente como un juego abierto sin resultados predeterminados (y de ahí lo adecuada que resulta la aproximación estratégica a la democratización). Y precisamente porque se trata de un juego diseñado para encontrar un equilibrio justo entre ganar y perder a lo largo del tiempo y en múltiples «arenas», sin exigir de los jugadores más que que estén dispuestos a jugar, el pacto democrático (como otros lo han llamado) demuestra ser potencialmente atractivo para muchos jugadores, así como capaz de convencer a los renuentes. Esto significa que «... las reglas del juego democrático son más bien una cuestión de acuerdo instrumental al que se ha llegado por medio de instituciones y liderazgos rivales, que aceptan seguir siendo competidores en el marco del nuevo acuerdo, que un problema de consenso popular o elitista

⁶ La contribución clásica de Juan LINZ se encuentra en su *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, and Reequilibration* (Baltimore y Londres, John Hopkins University Press, 1978). Si bien publicado a finales de los setenta, el trabajo es un compendio de los trabajos académicos que Linz había realizado hasta la fecha. Véase también, más recientemente, Juan LINZ y Alfred STEPAN, «Political Crafting of Democratic Consolidation or Destruction: European and South American Comparisons» (*mimeo*, sin fecha). Para Hirschman, véase Albert HIRSCHMAN, «Political Economics of Possibilism», en HIRSCHMAN, *A Bias for Hope* (New Haven, Yale University Press, 1971), y «Models of Reform-Mongering», en HIRSCHMAN, *Journeys Toward Progress* (Garden City, Doubleday, 1965). Para Rustow, véase Dankwart RUSTOW, «Transitions to Democracy», *Comparative Politics*, 2 (abril 1970), pp. 337-363.

preexistente sobre los fundamentos. Esto quiere decir que los demócratas “genuinos” no preexisten necesariamente a una democracia, y, de hecho, raramente lo hacen en un número significativo»⁷.

Todo esto tiene consecuencias para el análisis de la consolidación. Una orientación teórica que pone énfasis en el posibilismo sugiere y justifica el que se centre la atención sistemáticamente sobre el proceso de democratización. Asimismo, nos guía hacia el sentido correcto que se debe dar a la consolidación dentro del marco de la democratización. La ventaja de liberar a las teorías sobre democratización de cualquier asunción de la necesidad de consenso sobre los fundamentos o de cualquier otro requisito cultural o estructural —mejor aún, la ventaja de transformar estos requisitos en retos para aquellos que construyen la democracia— es que se desembaraza a la consolidación de un excesivo bagaje conceptual o de la contaminación entre lo que la consolidación *es* y lo que pueda ser necesario para conseguirla. En palabras de Linz, debemos ver la consolidación como una simple habilidad. Y a habilidad o a consolidación hay que darles, en mi opinión, un sentido más bien minimalista. Un sentido dictado por la esencia del juego democrático en perspectiva tal y como éste se relaciona con sus candidatos a jugadores. Puesto que lo democrático es un juego abierto de resultados inciertos que no impone a sus jugadores otra expectativa que el hecho de jugar, el formar y consolidar una democracia (como ya veremos, los dos procesos no son muy diferentes) se refiere a la habilidad para crear reglas de competición que atraigan a los jugadores hacia el juego, aun cuando muchos de ellos pueden no estar convencidos o incluso oponerse a él. Más concretamente, tiene que ver con la habilidad en la creación de esas reglas de modo que sean capaces de despejar o convertir en inoperante, en un futuro previsible, la tentación de jugadores esenciales (de los cuales los más obvios, pero no los únicos, serían los que entraron en el proceso con reservas) de boicotear el juego.

Soy consciente de que la mayor parte de lo que me queda por decir en este trabajo se basa en la persuasividad de esta afirmación. En cualquier caso, quiero dejar claro que el enfatizar el poder y la virtud de la habilidad como un mecanismo para reclutar y retener jugadores no significa en absoluto que quiera minimizar las dificultades que entraña el proceso —todo lo contrario—. Las reglas de las que hablamos (lo que podríamos llamar el núcleo procedimental del juego democrático) son las reglas que regulan el acceso competitivo al gobierno. Para garantizar este acceso deben protegerse los derechos de la oposición y sus perspectivas de ganar, a la par que también se protegen los derechos de los que gobiernan. Por lo tanto, algunos futuros jugadores pueden considerarlas excesivamente restrictivas, y otros excesivamente permisivas. Incluso pueden llevar al mismo tipo de jugadores a con-

⁷ DI PALMA, *op. cit.*, p. 173.

formarse o, por el contrario, a convertir la competición en licencia, hasta que el juego se hunda. Es por esto por lo que el fijar las reglas y el adecuar jugadores y reglas deben ser eventos vinculados estrecha, lógica y óptimamente en el tiempo⁸. Es por esto también por lo que la fijación de reglas al gusto de todos es una proeza. Y es por esto por lo que debemos prestar una cuidadosa atención comparativa para ver cómo se crean las reglas —tanto en los lugares designados para ello, tales como asambleas constitucionales, como en cualquier otro lugar donde las reglas se definan o negocien.

Una vez que reconozcamos que el definir y fijar las reglas básicas de la competición supone la esencia de la consolidación, no pueden ni deben permitirse asunciones sobre lo que es necesario para consolidar —especialmente si, como dije, las asunciones son del tipo de los «requisitos necesarios»— que pudieran contaminar o exagerar el sentido que le hemos dado al concepto. Tras haber llegado al acuerdo de que el significado de consolidación debe extraerse de una orientación teórica posibilista y minimalista sobre la democratización, no hay nada más que podamos mostrar o decir sobre lo que se necesita para consolidar que pueda añadir algo importante a ese significado. Por otra parte, no hay ningún modo universalmente válido para intentar la consolidación, por la simple (y ampliamente admitida) razón de que no existe ningún conjunto óptimo de reglas para la competición, es decir, no hay ningún conjunto capaz de retener jugadores esenciales en el mayor número de circunstancias.

Mis afirmaciones parecen conducir a consecuencias desafortunadas cuando se trata de reconocer y señalar «cuándo» una democracia específica está ya consolidada. Implican que no hay un modo sencillo de «apuntalarla», a pesar de mi sugerencia general —en la última nota a pie de página— de que, a no ser que fracase, la consolidación debería producirse rápidamente (en la medida en que se pueda). Pero la mayoría de los métodos convencionales utilizados para reconocer la consolidación que se me ocurren, no salen mejor parados en este punto. Dependiendo de cuál se elija, tienden a preguntar más de lo que contestan, o reifican el evento, o lo colocan en un futuro demasiado lejano. Los problemas surgen porque estas otras vías a seguir o bien toman prestado otro concepto —a menudo inconscientemente— de orientaciones teóricas que piden demasiado a la democratización, o bien adoptan criterios *ad hoc* e indicadores de conveniencia. Se pueden encontrar este tipo de deficiencias incluso en la literatura sobre democratización que más simpatiza con el acercamiento posibilista y minimalista. Revelan una duda residual por parte de la literatura ante la idea de aceptar todas las implicacio-

⁸ Ya que se trata de un proceso de ajuste mutuo, el que reglas y jugadores armonicen puede llevar algún tiempo. Pero el tiempo no es irrelevante. Veremos que un proceso que lleva demasiado tiempo, por ejemplo porque de vez en cuando se convocan elecciones pero se cuestiona su convocatoria, puede irse a pique.

nes que para el concepto de consolidación tiene este enfoque. Guillermo O'Donnell, cuyas reflexiones sobre consolidación han inspirado mi análisis⁹, nos ofrece buenos ejemplos de estas deficiencias.

Por ejemplo, decir que consolidación es lo mismo que la consecución de legitimidad por parte de un régimen —en el sentido de lealtad al régimen como encarnación de unos principios— suscita una miríada de objeciones. La más importante, tal y como O'Donnell y otros autores han resaltado últimamente, está incuestionablemente ligada a la validez¹⁰. Ya he tocado este punto en páginas anteriores, pero permítanme volver a plantearlo. Incluso asumiendo (osada asunción) que estudios sobre la opinión pública o cualquier otro instrumento de medición pudieran captar la opinión pública relevante, cuáles son los objetos relevantes a los que se dirige la lealtad (régimenes, no gobiernos ni instituciones aisladas) y cuál es la dosis de lealtad necesaria, no hay duda de que no se requiere la legitimidad en conexión con la consolidación como criterio o indicador necesario y suficiente, o como parte y parcela de la definición. Este es un típico ejemplo de cómo se puede exagerar el concepto de consolidación.

Obviamente, la legitimidad, si bien no necesaria, puede ser suficiente. Pero aquí encontramos otro tipo de deficiencia: el uso de lo que O'Donnell llama criterios procedimentales para la consolidación, que presentan la ventaja de ser infaliblemente reconocibles, pero también la desventaja de exigir demasiado (o, si no, de ser criterios *ad hoc* o *make-do*). Ejemplo típico es el criterio de la rotación pacífica de los partidos en el poder. Algunos autores, incluyéndome a mí, hemos usado este suceso —especialmente tras la victoria de la oposición en España, Portugal y Grecia— como evidencia prácticamente incontestable de la legitimación de un régimen. Por lo tanto, podríamos utilizar este criterio, incluso con mayor confianza, para reconocer la consolidación. De modo similar, si lo que nos preocupa a la hora de establecer la presencia de la consolidación es la fiabilidad, ciertamente podríamos «autoprotegernos» usando para la comprobación más de un criterio. Pero este modo de proceder, especialmente en ausencia de una base teórica clara subyacente al concepto de consolidación, puede hacer que el concepto se vea determinado por problemas de medición¹¹. Por lo tanto, la adop-

⁹ O'DONNELL, «Notes for the Study...», *op. cit.*

¹⁰ *Ibidem*; Juan LINZ, «Legitimacy and Efficacy» (*mimeo*, sin fecha); Adam PRZWORSKI, «Some Problems in the Study of the Transition to Democracy», en Guillermo O'DONNELL, Philippe SCHMITTER y Laurence WHITEHEAD (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives* (Baltimore y Londres, John Hopkins University Press, 1986).

¹¹ El insistir en la búsqueda de indicadores fiables y libres de error puede llevarnos a discusiones inútiles, talmúdicas y reificadoras, en las que perdamos la pista a nuestro objetivo. Nuestro objetivo no es exactamente el ver «cuándo» existe consolidación, como si la consolidación fuera un estado final claramente delimitado y tangible. Nuestro objetivo es dotar de validez teórica al concepto de consolidación. Por otro lado, existe un acuerdo generalizado, como se indica en el texto, sobre el hecho de que hay diferentes

ción de criterios suficientes y fáciles de reconocer, si bien difíciles de obtener y no necesarios, termina dotando a la consolidación de un significado igualmente difícil de aprehender —hasta tal punto que el concepto «sobrecargado» pierde poder de discriminación—. Un ejemplo excelente en este punto nos lo brinda la Italia contemporánea: un país con una historia democrática única, en el cual tuvieron lugar determinados sucesos significativos que no probarían la mayoría de los duros tests convencionales de consolidación. Y, aun así, afirmar que la democracia italiana no está consolidada sería poco clarificador y extravagante. Nos devolvería a las teorías convencionales sobre democratización, a cuya revisión hace tiempo que contribuyó el ejemplo de Italia¹². Naturalmente, la ausencia de rotación en los gobiernos italianos no es una casualidad —pero ¿tiene esto algo que ver con consolidación?

No todos los tests procedimentales de consolidación presentan dificultades inherentes. Algunos criterios pueden fijarse tan sencillamente (o de modo tan problemático) como queramos —pero el coste que se paga por ello es la arbitrariedad—. Normalmente, estos criterios no están vinculados a un solo suceso, sino a la repetición y acumulación de ellos: a determinado número de elecciones libres, a un número de parlamentos, a la estabilización de resultados electorales, al desarrollo de cierta madurez del parlamento, gobierno o cuadros de partido. La idea es intuitiva: el paso del tiempo (por tanto, la habituación, rutinización y estabilización de sucesos, personal e instituciones) está a favor de la consolidación. Pero ¿cuánto tiempo debe pasar? Es fácil caer en la arbitrariedad sin una guía teórica. Existen casos, como ya hice notar en una nota a pie de página, y como argumentaré más adelante, en los cuales el paso del tiempo (y más concretamente de determinado número de elecciones y eventos parlamentarios o institucionales de otro tipo) no ayuda a la consolidación, sino todo lo contrario. Las elecciones mismas y los parlamentos bien pueden ser cuestionados. Y hay casos en los que el paso del tiempo, una repetición de sucesos, no añaden nada *decisivo* a la consolidación porque ésta tuvo lugar antes. Permítanme extenderme sobre este último punto.

Lo que estoy intentando sugerir es que criterios como los de repetición o acumulación se acercan desazonadamente a criterios (D'Donnell los llama criterios sustantivos) que se ponen el énfasis en el desarrollo y establecimiento de instituciones democráticas específicas. Tal y como O'Donnell resalta, un problema con estos criterios es que llevan la definición un paso más atrás: ¿Cómo reconocemos el momento en que estas instituciones han adquirido las cualidades de institucionalización, cohesión, autonomía, autenticidad, perdurabilidad —o lo que queramos pedir— que asumimos indican una consolidación

vías que llevan a la consolidación. Así, un suceso que puede tomarse como indicador operacional de la consolidación en un caso, puede no servir para el mismo propósito en otro.

¹² Una contribución reciente y muy interesante a esta revisión es la de Joseph LAPALOMBARA, *Democracy Italian Style* (New Haven, Yale University Press, 1987).

del régimen? Para empezar, ¿a qué se refiere cada uno de estos conceptos? Pero no se trata real y simplemente de un problema de tautología o circularidad —el que una definición nos remita a otra—. Lo que yo quisiera exponer es que el problema vuelve a ser de validez, de sobrecargar y contaminar el concepto de consolidación con inquietudes sobre fases, eventos y procesos de la vida política democrática, que si bien se hallan vinculados a la consolidación, pueden ir más allá de sus requerimientos y extender sus parámetros temporales.

Puesto que la consolidación democrática no significa ni más ni menos que la consolidación de instituciones democráticas en lo que respecta a su estructura interna y sus relaciones exteriores —es decir, de las parcelas a las que el juego democrático está confinado y en las que se realiza—, parece tratarse de una noción intuitiva y prácticamente inatacable. Puesto que, a su vez, la consolidación de instituciones parece implicar su propia legitimación, así como la del régimen, la noción merece se le dedique una cuidadosa atención crítica. ¿Es de hecho la consolidación, consolidación de instituciones específicas y sus redes (*networks*)? Philippe Schmitter habla de estas redes como de regímenes parciales y ve la consolidación democrática como un proceso que supone la estructuración de diversos regímenes parciales, cada uno ligado a instituciones diferentes con su respectivo público, clientes, miembros o votantes¹³. Según él, la estructuración significa el transformar lo que al principio es accidental y contingente en relaciones que se pueden conocer fiablemente, que se practican regularmente y que son habitualmente aceptadas. Mi propia impresión al respecto es que el estudio de cómo se «asientan» las instituciones democráticas (por usar un término neutral) es un aspecto importantísimo del estudio de la democratización. Merece la pena realizarse *per se*, especialmente en lo tocante a las posibles debilidades en las relaciones entre instituciones. Indudablemente, el comprender la génesis y el funcionamiento de las redes institucionales nos dirá muchas cosas sobre la eficacia de la nueva democracia, sobre su estilo político... El catálogo de lo que podemos aprender es infinito. Las redes institucionales reflejan, entre otras cosas, los modos específicos en que se ha creado la consolidación democrática, incluyendo problemas y costes residuales que posiblemente se hayan heredado de este proceso. Voy a investigar esta cuestión haciendo brevemente referencia a algunas interesantes posibilidades.

Sobre institucionalización

No obstante, cuando todo ha sido dicho y hecho, la consolidación de un régimen democrático sigue siendo algo lógicamente distinto de la estructuración de sus instituciones y sus redes (de hecho, estructuración o, mejor aún,

¹³ SCHMITTER, «The Consolidation of Political Democracy...», *op. cit.*

institucionalización, en el sentido de Samuel Huntington, son nociones más ajustadas que la de consolidación, cuando hacemos referencia a instituciones y redes)¹⁴. La disyunción lógica debería estar particularmente clara, y sus implicaciones teóricas son bastante importantes, si seguimos siendo plenamente conscientes de que nos movemos dentro del marco de una aproximación a la democratización posibilista/minimalista —es decir, una que considera la consolidación como la construcción de reglas competitivas capaces de prevenir que jugadores esenciales boicoteen el juego—. El «construir» es algo bastante diferente de la institucionalización, especialmente cuando implica la tarea urgente, directa y absorbente, de mantener a los jugadores dentro del juego. El construir es un proceso ligado al tiempo y diseñado para asegurar el que incluso jugadores renuentes participen en el juego y que, una vez esto haya ocurrido, el tema se borre de la agenda de la democratización. Lo esencial para contar con el éxito es el control del tiempo y la velocidad, así como la inventiva. Lo institucionalización es, casi por definición, un proceso que lleva su tiempo, y no puede acortarse —al margen de cómo vayan otros aspectos del proceso de democratización—. Huntington afirma que la institucionalización da valor y estabilidad a las instituciones, y se aprecia según determinados criterios, de los cuales los más reveladores tal vez sean la coherencia y la autonomía, todos relacionados con el papel del tiempo, la habituación y los tests. Resumiendo, construir, en el sentido arriba indicado, precede lógicamente a la institucionalización. Si se hace con éxito podemos afirmar que existe consolidación bastante antes de que haya avanzado la institucionalización. Si no se realiza con éxito, el proceso, más largo, de la institucionalización misma se ve paralizado.

Por ejemplo, una nueva democracia cuyos jugadores esenciales no incluyen ninguno que se muestre renuente debería definir sus reglas de juego bastante rápidamente, sin que sea necesaria ningún tipo de habilidad especial. Aun así, la institucionalización llevará su tiempo. Un buen ejemplo de esto lo constituye la Alemania Occidental. Pensemos, por otro lado, en un caso de democratización problemática —un buen ejemplo sería El Salvador—. El gobierno de Napoleón Duarte ha estado intentando celebrar elecciones democráticas desde hace años, pero no parece, salvo en un futuro lejano, que estuvieran los jugadores renuentes dispuestos a aceptar el juego democrático. Por tanto, incluso concediendo que el gobierno celebre elecciones democráticas porque pretende construir un régimen democrático y no tiene otro propósito oculto, debemos concluir que El Salvador aún no cuenta con un régimen democrático. El intento de construcción ha fallado. Por lo tanto, por lo que respecta a la institucionalización en El Salvador, no es que esté llevando su tiempo, lo cierto es que la recurrencia de comportamientos democráticos (elecciones) no supone, ni siquiera en parte, institucionalización.

¹⁴ Samuel HUNTINGTON, «Political Development and Political Decay», *World Politics*, 17 (1965), esp. pp. 392-405.

Puesto que la construcción falla, no tiene sentido alguno pensar en la institucionalización.

Estos ejemplos me devuelven a lo que afirmaba antes: que la consolidación gana al llevarse a cabo con rapidez (aunque ahí tenemos a El Salvador dando fe de que esto no siempre es posible) y que, en cualquier caso, el proceso forma parte, lógicamente, de la primera fase de la democratización. Hay una tendencia instintiva a pensar que la consolidación es algo que viene tras una fase de transición democrática. Pero aunque la distinción aporte algunas ventajas inmediatas resulta totalmente ilusoria. La razón por la que pensamos en las dos como fases precedidas una por la otra es que tenemos dificultades para liberarnos de la fuerte asunción de que la consolidación está estrechamente vinculada a procesos de institucionalización. Una vez que aceptemos que la relación dista mucho de ser simbiótica, podemos entender la consolidación como el esperado momento en que culmina la transición misma. Parece razonable creer que no se debe declarar auténticamente terminada una transición en el momento en que se celebran las primeras elecciones democráticas o cuando se reúne una asamblea constituyente; el único criterio a seguir es que ya no se cuestione en absoluto la competición. El sí las elecciones democráticas o la reunión de un cuerpo constituyente tienen un cierto impacto sobre este punto es una cuestión problemática en sí misma (véase nuevamente El Salvador), sobre la cual volveré.

Pero el aspecto más interesante de la consolidación y la institucionalización no es el orden en que se sucedan, sino más bien la relación causal que existe entre ellas. De hecho, mi discusión sobre las fases ya ha sugerido una inversión del argumento que sitúa a la institucionalización en la base de la consolidación: por el contrario, la remoción de la amenaza de ruptura se hace ahora algo necesario y suficiente para que la institucionalización tenga lugar —especialmente en lo que atañe a aquellas instituciones y redes que rodean al juego competitivo—. Una vez que los jugadores han entrado en el espíritu del pacto democrático, la amenaza de un hundimiento potencial ha desaparecido y la rutinización de los pactos a través de instituciones y redes institucionales estará en marcha. No obstante, quisiera recalcar que las implicaciones que todo esto pudiera tener para las instituciones democráticas son menos directas y mecánicas, así como posiblemente más sorprendentes de lo que mi afirmación sugiere. La institucionalización no es un proceso residual y las instituciones no son contenedores inertes. La manera en que se lleva a cabo la consolidación, las tensiones y sacrificios que la acompañan, pueden decirnos muchas cosas sobre cómo procederá la institucionalización, pero no nos lo dicen todo. Además, los procesos institucionales pueden tener su propio impacto, en algunos casos un impacto significativo, sobre el modo en que continuará desarrollándose el juego democrático. Voy a ofrecer dos razones por las que esto puede ser así. Primero, el proceso de traducir los términos del asentamiento democrático a los papeles y rutinas institucionales es prolon-

gado y, de alguna forma, abierto. Tratamos con instituciones emergentes cuya eficacia futura se halla aún en el ámbito de lo probable y lo esperado. Esto quiere decir que el que el riesgo de un fracaso se *mantenga* fuera de la agenda de la nueva democracia depende también de cómo resulten las instituciones. Así, pues, por un lado, las instituciones emergentes deberían ser deseadas por ellas mismas, deberían crear las situaciones que hicieran cada vez más remota la posibilidad de que los jugadores se echaran atrás, o hacer inoperantes las reservas que los jugadores pudieran residualmente mantener. Por otro lado, la «socialización» de estos jugadores (que debe seguir a su reclutamiento para el juego) siempre resulta contingente y el consenso final depende de la eficacia institucional.

Esta contingencia resulta más clara si recordamos con Rustow que, segunda razón, el compromiso democrático suele ser la segunda mejor elección para casi todos los jugadores en competición. Esto supone que el compromiso es instrumental y calculado, y debe, también por este motivo, probar su validez con la eficacia¹⁵. Con lo que digo no pretendo volver a traer a colación de un modo subrepticio el riesgo de fracaso en la fase de institucionalización, reduciendo la consolidación a institucionalización, ya que una vez que los jugadores han entrado en el pacto democrático, y una vez que su traducción a instituciones y redes institucionales está en marcha, el drama del fracaso se ha alejado casi completamente. Para ser más precisos, este riesgo debe situarse en una perspectiva ofrecida por una nueva fase. Por tanto, lo que quiero decir es que, a medida que las nuevas instituciones empiezan a emerger y a funcionar, su propia forma de operar constituirá cada vez más *el* criterio relevante para probar el compromiso —incluso en el caso de jugadores originalmente renuentes—. En otras palabras, a causa de la naturaleza de la democracia como un juego abierto con un fin no-delimitado, el modo de comprobación irá recayendo progresivamente *en los términos democráticos de la propia democracia*. Esta surgirá menos dramáticamente desde dentro del compromiso democrático¹⁶. Pero puesto que la comprobación envolverá a instituciones y procesos, puede tener consecuencias propias, posiblemente no-anticipadas, para la institucionalización.

Bajo determinadas circunstancias, el juzgar el compromiso democrático en base a la eficacia institucional no resulta tan «difícil». El compromiso puede resultar ocasional e implícito y dar cabida a variaciones considerables en torno a arreglos institucionales, a una incertidumbre también considerable sobre los resultados esperables, así como a una considerable tolerancia en la tocante a las posibles derrotas de los actores en competición. Esto suele ocurrir cuando

¹⁵ Giuseppe DI PALMA, «Party Government and Democratic Reproducibility: The Dilemma of New Democracies», en Francis G. CASTLES y Rudolf WILDENMANN (eds.), *Visions and Realities of Party Government* (Berlín y Nueva York, De Gruyter, 1986), p. 184.

¹⁶ *Ibidem*, p. 189.

el consenso original sobre las reglas del juego implica preponderantemente a jugadores con importantes prejuicios implícitos en favor de la democracia. En este caso no sólo se logra la consolidación rápida y suavemente, sino que tampoco plantea problemas especiales a las instituciones emergentes. En otras circunstancias, de hecho bastante más corrientes, toda una serie de jugadores renuentes o no-comprometidos pueden ser inducidos a suscribir estas reglas, como el segundo mejor sacrificio, que no se basa, empero, en prejuicios instintivos a favor de la democracia. Esto puede tener como consecuencia el que los términos del compromiso y su exacta interpretación se vean sustancialmente difuminados. Los jugadores pueden usar la elasticidad de esos términos, y, más tarde, influir en su implantación institucional, lo cual es más de lo que se espera incluso de jugadores en un contexto competitivo. En este caso se abren nuevos y muy interesantes horizontes, en cuanto que la institucionalización muestra la medida en que el comienzo del juego democrático puede reflejar una paralización constrictiva de expectativas encontradas.

Un resultado institucional es que estas expectativas e interpretaciones encontradas desaparecen solas en mayor o menor medida, posiblemente a causa de acomodaciones informales y sin duras renegociaciones, durante la fase de institucionalización. Después de todo, la rutinización tiene sus propias vías de socializar a los jugadores, clarificar normas, reformar más papeles, etc., más allá de los proyectos originales. En un caso como éste, la institucionalización sirve para perfeccionar y mejorar el juego original. Un ejemplo ilustrativo podría ser el caso de Grecia, cuando pasó de gobiernos conservadores a otros socialistas. Lo que aparentaba ser un sistema democrático inclinado en una dirección presidencialista y sin ningún atractivo para los socialistas del PASOK, evolucionó hacia un sistema totalmente aceptado y genuinamente parlamentario. Ciertamente, esto requirió reformas constitucionales a expensas de los conservadores; no obstante, ni la reforma ni sus consecuencias adoptaron la forma de un conflicto constitucional serio. Pero las cosas no siempre se desarrollan de manera tan suave. Partiendo de un compromiso constrictivo entre jugadores, la institucionalización será problemática en parte. ¿Tienen las instituciones capacidad y gama de reacción? En el marco de un escenario poco prometedor, muy bien ilustrado por la transición a la democracia portuguesa, la preocupación excesiva y constrictiva sobre los términos del acuerdo democrático puede llevar a jugadores renuentes y cautos a intentar lograr, por medio de pactos constitucionales o preconstitucionales, una serie de reglas de competición bastante elaboradas y detalladas, incluyendo entre ellas quizá —como ocurrió en Portugal— reglas que garanticen la «supervisión» de la competición a través de un garante institucional (el ejército, o una junta mixta de cualquier tipo). Las reglas deberían reconciliar —en las relaciones entre instituciones (maquinaria electoral, partidos, parlamentos, gobiernos, presidentes, garantes) y, a

menudo, en el interior de las mismas instituciones— expectativas contradictorias del gobierno frente a la oposición, de gobiernos frente a presidentes, de las instituciones elegidas frente a los garantes autoelegidos. Por eso, las dificultades operativas surgirán en el mismo momento en que esas reglas deban plasmarse en instituciones; tal y como se demuestra con los problemas que tuvo Portugal con su farragoso pacto constitucional. Aunque puede ser demasiado tarde para la ruptura, una respuesta a este problema podría consistir en alterar radicalmente el acuerdo original, tal y como se hizo en Portugal, quizá con la ayuda que supone el cambio en la popularidad relativa de los jugadores. En esta situación, los procesos institucionales no llegan a adquirir ni valor ni coherencia, aunque al fracasar ayudan a descubrir los problemas creados por la dirección que se tomó al cerrar el primer pacto. Pero, en otro escenario, la preocupación por los términos del acuerdo competitivo puede conducir a la estrategia completamente opuesta: nada de laboriosos pactos para empezar, sino, a cambio, un amplio acuerdo *a futuro* para incrementar el interés que pudiera suscitar el unirse al juego. Aquí, la posibilidad más interesante, si la difuminación así engendrada no desaparece por ella misma, consiste en mantener lo difuminado, en ponerse de acuerdo en no estar de acuerdo y seguir argumentando. Sabemos que intentar clarificar y fijar el acuerdo de una vez por todas tiene costes que no siempre son aceptables o necesarios. Puede que alguien sea llamado a realizar sacrificios previamente ocultos, o puede que la clarificación sea imposible, si se da un equilibrio de fuerzas invariable. Por otro lado, bien entendida y sacándose provecho, la difuminación tiene sus ventajas, tal y como lectores familiarizados con mi trabajo, especialmente sobre Italia, pueden apreciar. En resumidas cuentas —aunque el tema reaparecerá en mi tratamiento de los parlamentos—, el aprender a vivir en lo difuminado significa dotar a las razones para la difuminación de su propia dignidad política. Se reconoce el papel esencial de todos los jugadores —aunque hayan entrado en el compromiso desde perspectivas diferentes—, y se pide un grado de habilidad para salir del paso, y de acomodación en la aplicación institucional que hagan operativo ese reconocimiento. Todo esto tiene un valor sustancial porque, como ya dijimos al introducir la noción de que el consentimiento debe ser probado y reproducido, la difuminación invita a realizar una comprobación continua y más exhaustiva de las instituciones¹⁷.

Pero nótese que hemos llegado a una conclusión contraintuitiva, espe-

¹⁷ Existe una cuarta posibilidad (aparte de la griega, la italiana y la portuguesa): la de que interpretaciones divergentes conduzcan al fracaso. No incluyo este caso en el texto porque mi tema es el de las adaptaciones y respuestas institucionales. No obstante, si los términos del compromiso siguen siendo difuminados y controvertidos o detallados y constrictivos, debemos reconocer que, comparativamente, las posibilidades de fracaso se intensifican. Los jugadores implicados en el perfeccionamiento o renegociación del compromiso original, aunque tengan voluntad y estén deseando hacerlo, pueden no estar capacitados para la tarea. Por muy buenos que sean al comienzo del proceso, pueden ser

cialmente para aquellos que se atienen a la existencia de una ecuación precisa entre consolidación, institucionalización y democratización. La institucionalización mal llevada —especialmente si adolece de un grado de incoherencia en instituciones concretas, así como en redes institucionales que rodean al juego competitivo— no siempre va enteramente en detrimento de la estabilización democrática. Puede tratarse de un coste pasivo e inerte que hay que asumir si se quiere incluir en el juego a jugadores poco dispuestos a entrar en él. Más aún, de hecho puede tratarse del resultado virtuoso y de alguna manera afortunado, si bien no totalmente deseado, de la necesidad de mantener a los jugadores en el juego. Por extraño que parezca, la escasa coherencia institucional puede dar a las instituciones un valor propio a los ojos de jugadores con ideas encontradas.

Sobre los parlamentos

Gran parte de lo que voy a decir respecto al lugar de los parlamentos en la consolidación democrática, bien se encuentra ya o bien puede derivarse directamente de la primera parte de este ensayo: de mi visión minimalista de la consolidación y de mi postura a favor de una distinción más cuidadosa entre estrategias de consolidación y procesos de construcción institucional. Para dar más peso a mi argumentación, debemos distinguir entre el papel de los parlamentos como agentes de la consolidación y su rol como agentes/sujetos de la construcción institucional. Es en este último papel más que en el primero —cuando los parlamentos aún se hallan *in fieri*— en el que demuestran de una forma más clara su importancia como instituciones por el peso que tienen a la hora de la reproducción del consentimiento democrático.

Si se observan los parlamentos entendiéndolos como agentes de la consolidación, lo que comprensiblemente capta la atención del analista es que los parlamentos son elegidos. Las elecciones son el signo visible del juego competitivo; por tanto, parece razonable pensar que la elección de un primer parlamento, especialmente si se trata de un sistema parlamentario y si se le

menos hábiles en la fase de institucionalización. La falta de capacidad, sofisticación y entendimiento, la incapacidad para aprender, la falta de costumbre en lo que hace al toma y daca de la democracia, el excesivo temor, o la audacia, pueden conllevar costes imprevisibles. Los jugadores democráticos pueden, inconscientemente, poner en marcha ellos mismos una espiral de fracaso que otros jugadores explotarán. No obstante, a pesar de los ejemplos dramáticos (siendo la República española posiblemente uno), no creo que este escenario sea el más probable una vez que los jugadores han entrado en el espíritu del compromiso democrático. Por lo tanto, también soy escéptico respecto de aquellas interpretaciones que ponen gran énfasis en los «pecados originales», incluso *aunque* tenga lugar un fracaso. Sigue sin resultar de ninguna utilidad el asumir que una ruptura posterior estaba ya incardinada en todo el proceso, interrumpiendo el análisis en este punto.

confieren poderes constituyentes, debería servir de acercamiento a la consolidación. No obstante, existen ciertos límites: en más casos de los que nos imaginamos, los parlamentos pueden resultar, bien institucionalmente insuficientes, o bien un *surplus* innecesario a efectos de eliminar juegos llamados al fracaso. Ciertamente, existen buenas razones para pensar que el que en una transición democrática se convoquen elecciones debería tener consecuencias en cuanto a la consolidación. Como afirman Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, convocar elecciones y, por tanto, poner en marcha el primer cuerpo representativo significa, al menos, que los partidos políticos deben emerger para convertirse en los actores principales de la política; que su atención debe ser dirigida a la tarea más constructiva de conseguir diversos apoyos a nivel nacional y a definir/implantar las reglas de la contestación. Incluso una oposición escéptica debería encontrar cierto atractivo en sacrificar el apoyo de grupos más radicales y de jugadores renuentes a causa del interés por celebrar, finalmente, elecciones y asegurarse su cuota de representación desde el principio¹⁸.

Todo esto parece sensato, pero se basa en una asunción obvia aun cuando insuficientemente recalcada. La asunción es que de un modo u otro, explícita o implícitamente, les guste o no, los partidos significativos han llegado ya a un acuerdo *antes* de enfrentarse en las elecciones, que el contexto electoral ofrecerá oportunidades de representación tolerables a todos, y que el cuerpo electo actuará de modo que se constitucionalicen las reglas de la contestación¹⁹. Si esto es así, resulta aún más obvio que la reunión de este cuerpo debería reforzar lealtades previas al juego. Una vez que se entra en el pacto democrático, este éxito inicial es un incentivo para continuar y deberían ser recompensados aquellos que creen en el pacto o al menos son capaces de racionalizarlo. No obstante, quisiera recalcar que, dado un entendimiento previo, las acciones del parlamento —si bien necesarias para seguir articulando, posiblemente renegociando y, finalmente, constitucionalizando el pacto— pueden ser más a menudo de lo que pensamos sobredeterminantes (por utilizar un término que, pretendiendo quizá demasiado, debería «apoyar» mi punto de vista). Se han reducido drásticamente las posibilidades de volverse atrás, y cada vez más y más, el juego democrático parece el «único de la ciudad». Por otro lado, si no existiera un entendimiento previo del tipo al que nos referimos; las elecciones y los parlamentos podrían perder considerable eficacia como ingenios diseñados para evitar juegos llamados a fracasar. El contraste entre las experiencias de democratización en Europa y en América Latina sirve para ilustrar la diferencia.

Ya he mencionado antes que las transiciones a la democracia europeas después de la segunda guerra mundial y durante los años setenta tuvieron una ventaja considerable; y es que las nuevas democracias pudieron contar

¹⁸ O'DONNELL y SCHMITTER, «Tentative Conclusions...», *op. cit.*, pp. 57-59.

¹⁹ O'Donnell y Schmitter hacen la asunción explícita.

para su reciclaje con el patronazgo de instituciones políticas y estatales con una larga tradición histórica propia —que eran anteriores a las dictaduras y más fuertes que cualquier alianza de conveniencia con esta última²⁰—. Por lo tanto, en cuanto la crisis de las dictaduras europeas empezaba a perfilarse, estas instituciones, cada una cubriendo su esfera de autonomía y la presencia social que quería reafirmar, se veían empujadas hacia la coexistencia —el tipo de coexistencia institucional que forma el núcleo de la democracia—. Por esto, en mi opinión, las elecciones convocadas por las nuevas democracias europeas nunca pretendieron decidir sobre la democracia. Resultaban un *surplus* como herramienta a favor de la democracia. Como arma contra ella eran insuficientes y aparecían demasiado tarde. Las elecciones y las instituciones electas fueron conscientemente utilizadas para legitimar *a posteriori* y con retraso las decisiones que ya habían sido tomadas a través del revivir de la sociedad civil y de instituciones políticas y estatales. Y resulta aleccionador el hecho de que, posiblemente, en el único caso en el que se puso en tela de juicio la función legitimadora de las elecciones y del nuevo parlamento (Portugal a mediados de los setenta), los perdedores eventuales fueran precisamente aquellas fuerzas —la izquierda civil/militar— que denunciaron el proceso²¹. En otras democracias europeas el hecho de que tanto elecciones como representación estuvieran abiertas a todo tipo de fuerzas políticas, incluyendo partidos cuya lealtad a la democracia podía haberse puesto originariamente en duda, nunca supuso un peligro serio para el proceso. Es cierto —para limitar mis afirmaciones al sur de Europa— que tanto en la Italia de la posguerra como en la España posfranquista, las negociaciones entre partidos continuaron tras las elecciones y durante los períodos constituyentes, derivando su legitimidad de este mismo hecho. Pero ¿alguna vez existió un serio riesgo de ruptura de las negociaciones, lo que hubiera supuesto dar un gran paso atrás en el proceso de democratización? Lo cierto es que incluso en el caso italiano —un proceso muy problemático por razones que apenas merecen ser nuevamente mencionadas— el compromiso mutuo de superviven-

²⁰ Giuseppe DI PALMA, «The European and the Central American Experience», en Giuseppe DI PALMA y Laurence WHITEHEAD (eds.), *The Central American Impasse* (Londres, Croom Helm, 1986).

²¹ Obviamente, no podemos decir que las elecciones de Portugal fueran irrelevantes y sobredeterminantes por lo que respecta al resultado de la transición. Este es un caso en el que la victoria electoral de las fuerzas democráticas —fuertemente contestada y de ningún modo asegurada— supuso una gran diferencia por lo que respecta a la remoción de juegos que podían haber conducido al fracaso en poco tiempo. No obstante, es un caso también en el que se tardó años y hubo que revisar la constitución entera (más que realizar acomodaciones institucionales informales más simples) antes de que el parlamento pudiera resolver el *impasse* constitucional que la izquierda civil/militar dejó en el momento de su renuncia al poder. El proceso ni aún hoy ha terminado. Así, pues, aunque las elecciones supusieron una diferencia para la democracia, el rendimiento institucional sufrió de un modo que recuerda a la experiencia centroamericana. Véase Walter OPELLO, «The Constitutional Settlement as a Cause of Political Instability in Postauthoritarian Portugal» (trabajo presentado en la Annual Meeting of the Political Science Association, Chicago, septiembre 1987).

cia, la realización de sus ventajas y de los costes que conllevaba cualquier otro tipo de actuación, había preparado a los partidos políticos, incluso sin tener en cuenta la influencia ejercida por el contexto internacional, para los sacrificios requeridos por las negociaciones constitucionales. En Italia, esas negociaciones *coincidieron* con la expulsión de la extrema izquierda de la coalición gubernamental de posguerra y no se vinieron abajo por esta causa. Por lo que respecta a España, la naturaleza especialmente suave y consensual del proceso constitucional, la convierten en un ejemplo apropiado que ilustra la sobredeterminación en el contexto europeo. Nuevamente, no pretendo restarle importancia a la habilidad en la construcción constitucional, sino más bien quisiera recalcar que la necesidad de soluciones mutuamente tolerables ya se había reconocido previamente y tan sólo requería de legitimidad constitucional. Pero, de manera distinta, Grecia resulta un ejemplo de sobredeterminación igualmente revelador. Aquí, el diseño de la constitución contó con poca cooperación entre los partidos. La izquierda se mantuvo prácticamente al margen y el proceso fue dominado por la *Nea Demokratia* de Karamanlis. Como comienzo no parecía gozar de muy buenos augurios. Pero ¿este mayor partidismo lo que reflejaba era que la izquierda se había perdido para el proceso democrático (y por eso la decisión de Karamanlis de hacerlo solo)? Parece más convincente pensar lo contrario. ¿La izquierda rechazó, finalmente, el modelo democrático representado por la constitución? Lo que sí hizo —puesto que el presidencialismo y la ley electoral parecían restarle bazas— fue reformar la constitución a su gusto cuando logró ganar una mayoría. Pero, como ya dije en la primera parte de este ensayo, el desacuerdo constitucional nunca ha resultado en una crisis constitucional total²².

Por otro lado, si dirigimos nuestra atención a América Central, las elecciones —que en Europa aparentemente se celebran *dentro* de una democracia— parecen versar *sobre* la democracia. Parece que se las emplea como una herramienta estratégica durante largos e inciertos procesos de transición, para intentar apaciguar las luchas entre fuerzas políticas encontradas. Y parece ser que algunas facciones las prefieren incluso contando con la resistencia de otras facciones. En estos casos y en otros similares, se utilizan las elecciones y los parlamentos se reúnen a pesar de la ausencia o debilidad de aquellas

²² El consensual proceso constitucional español se examina en Richard GUNTHER, «Constitutional Change in Contemporary Spain», en Keith G. BANTING y Richard SIMON (eds.), *Redisigning the State: The Politics of Constitutional Change* (Toronto y Buffalo, University of Toronto Press, 1985). En las conclusiones, Gunther recalca la importancia de la velocidad en el logro de un compromiso constitucional satisfactorio. Véase, también, Giuseppe DE VERGONTINI (ed.), *Una costituzione democratica per la Spagna* (Milán, Franco Angeli Editore, 1978). Para el caso griego, véase Nikiforos DIAMANDOUROS, «The Politics of Constitution-Making in Postauthoritarian Greece in Historical Perspective» (trabajo presentado en la Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago, septiembre 1987). Para el caso italiano, véase Giuseppe DI PALMA, *Surviving without Governing* (Berkeley, University of California Press, 1977) y «*Tout se Tient: The Constitutional Culture of Italy*» (trabajo presentado en la Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago, septiembre 1987).

condiciones necesarias para la coexistencia institucional que son típicas de las nuevas democracias europeas. Asumiendo que existan buenas intenciones, asumiendo que elecciones y parlamentos se restablezcan en un *fuite en avant* para negar los argumentos contra la coexistencia institucional, sigue resultando obvio que incluso a toda una serie de parlamentos les resultaría muy difícil negar la extrema dificultad de la situación. ¿Quiere esto decir que el cambio es totalmente imposible? Yo no diría tanto. El forzar una solución electoral y parlamentaria es un modo más de convencer a los jugadores reuentes de la necesidad de un compromiso democrático. Suponiendo que los jugadores leales a la democracia lograsen celebrar elecciones competitivas libres en un contexto de paralización y obtener un apoyo electoral significativo, esto sería *per se* un gran logro estratégico. El apoyo electoral es una fuerza añadida, y el ignorar a un parlamento libremente elegido es una tarea dura. No obstante, por atractivo que esto pudiera resultar desde el punto de vista de un acercamiento posibilístico a la consolidación, siguen existiendo grandes dificultades por lo que respecta a la ejecución. El desarrollo político en El Salvador desde 1984 se parece bastante al arriba descrito, pero no se ven aún signos de consolidación —a pesar de la presencia de un parlamento libremente elegido²³—. Por el contrario, una combinación de fuerzas centrifugas dentro y fuera del parlamento siguen impidiendo su emergencia como *la* institución capaz de dar salida al conflicto. Cabe aplicar consideraciones similares al parlamento libremente elegido en las Filipinas tras la caída de Marcos²⁴.

Quisiera, para terminar, tratar el tema de los parlamentos que operan en aquellos sistemas donde ya no existe el riesgo de fracaso. Mis observaciones se centran en sistemas parlamentarios, que es lo que básicamente son las democracias de la posguerra en Europa del Sur. Sea cual fuere el papel que desempeñaron los parlamentos a la hora de evitar juegos que condujeran al fracaso —bien disputado como en Portugal, o sobredeterminante como en España, Grecia e Italia—, los parlamentos surgen como sujetos/agentes en la fase de construcción institucional. Como tales, deberían asumir un papel central en la reproducción del consentimiento democrático. Por lo demás, tal y como sugerí en la discusión sobre institucionalización, este papel debería ser de alguna forma independiente del modo en que se ha logrado la consolidación. Por ejemplo, aunque la remoción de obstáculos del juego haya sido

²³ Para un análisis más detallado, véase Terry KARL, «Democracy by Design. The Christian Democratic Party in El Salvador», en DI PALMA y WHITEHEAD (eds.), *The Central American Impasse*, op. cit.

²⁴ El presidencialismo es otro elemento que, en las Filipinas y gran parte de América Latina, impide lograr una definición clara de parlamentos y partidos como aquellas instituciones que procesan el conflicto. Sobre parlamentarismo *versus* presidencialismo en nuevas democracias, véase Juan LINZ, «Democracy: Presidential or Parliamentary: Does it make a Difference?» (Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington DC, julio 1985). Otro problema al que se enfrentó el parlamento en Filipinas es que no tuvo papel alguno (no existía) en el diseño de la nueva constitución.

problemática y larga, nuevos modos de controlar, apoyar y corregir el precario acuerdo así alcanzado pueden desarrollarse a lo largo del proceso de construcción parlamentaria. Voy a dedicar el resto del ensayo a ilustrar con más cuidado estos puntos.

Para comprender cómo los parlamentos concretos juegan su propio papel en la reproducción del consentimiento, y a efectos de realizar comparaciones sistemáticas, debemos empezar por aclarar un malentendido. Hablar de parlamentos como agentes de la reproducción del consentimiento es hablar de un modo elíptico y elusivo. Esta manera de hablar es el legado, a veces inconsciente, del constitucionalismo del XIX, para el cual los parlamentos (y los gobiernos) eran sujetos institucionales por derecho propio, separados e independientes²⁵. Es un legado que aún se halla presente en los pactos constitucionales de la posguerra, en los que las reglas y prerrogativas de parlamentos y ejecutivos ocupan un lugar central, mientras que se dice poco sobre los partidos. No obstante, en sistemas parlamentarios, los parlamentos como los gobiernos no son tanto agentes institucionales autónomos como «arenas» en las que —desde que terminó el dualismo constitucional decimonónico— los partidos políticos actúan como agentes. A causa de esta «heteronomía» única de los parlamentos, es a los partidos políticos a los que debemos dirigirnos para entender cómo se llegan a implantar las funciones constitucionales de los parlamentos y cómo al producirse esta implantación (es decir, institucionalización) los parlamentos empiezan a jugar su papel en la reproducción del consentimiento. Como dice Nelson Polsby —al esquematizar su clásica diferenciación entre parlamentos transformadores (*transformative parliaments*), cuyo único y paradigmático ejemplo sería el Congreso americano, y parlamentos «arena» (*arena-like parliaments*)—, el estudioso de parlamentos transformadores tenderá a centrar su atención en la estructura interna de estos parlamentos, mientras que el que estudie los parlamentos «arena» se centrará en los sistemas de partidos, estratificación social y expectativas gubernamentales²⁶.

Por lo demás, puesto que en los sistemas parlamentarios la misma «heteronomía» se aplica a los gobiernos —ya que los partidos atraviesan tanto parlamentos como gobiernos y estas dos instituciones son las «arenas» interconectadas dentro de las cuales se implanta el juego competitivo y se comprueba la banda de resultados esperados—, la institucionalización de los parlamentos no se desarrolla aisladamente. Lo que se institucionaliza no es tanto el parlamento como el *sottosistema* gobierno/parlamento —es decir, una

²⁵ Para un estudio a fondo de por qué debe considerarse obsoleta esta perspectiva institucional, y para la elaboración de una perspectiva correcta sobre las relaciones entre parlamento y gobierno, del cual yo extraigo en el texto, véase Maurizio COTTA, «Il sottosistema governo-parlamento», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 17 (agosto 1987), pp. 241-283.

²⁶ Nelson W. POLSBY, «Legislatures», en Fred I. GREENSTEIN y Nelson W. POLSBY (eds.), *Handbook of Political Science*, vol. V (Reading —Mass.—, Addison-Wesley, 1975), p. 291, p. 307.

red interactiva controlada por los partidos, cuyas instituciones se definen, en principio, externamente y siempre teniendo en cuenta su papel dentro del *sottosistema*—. En relación con los papeles externos jugados por el parlamento, su *interna corporis* se desarrolla más tarde y sólo como una función de los primeros. En otras palabras, carecen, especialmente en las primeras fases de institucionalización, tanto de autonomía interna como de peso externo. Nuevamente, en estas fases, y siempre que haya cambios o adaptaciones institucionales, debemos fijarnos en las interacciones controladas por los partidos que tienen lugar en el marco del *sottosistema*²⁷.

Pero ¿qué se puede decir sobre los partidos en parlamentos/gobiernos que dé un sentido sistemático a la forma en que parlamentos concretos reproducen el consentimiento? Me inclino a volver a temas que ya he tratado en trabajos anteriores y que se encuentran en el ensayo de Cotta que acabo de citar.

Dada la naturaleza de los dos puntos recíprocamente interconectados en la reproducción del consentimiento —cómo llenarán los partidos el vacío entre el compromiso original y su implementación en el *sottosistema*, cómo se contrastará esta implementación con las expectativas originales—, hay tres factores que parecen apropiados y centrales. A saber: el número de partidos en el gobierno (y más exactamente si el gobierno es de coalición o *monocolore*), su cohesión interna (especialmente la del partido *formateur* si lo hay), las probabilidades de que haya una alternancia creíble en el gobierno. Ninguno de estos factores suele estar fijado y ser conocido al realizarse la consolidación; de ahí el *gap* al que me acabo de referir, de ahí la necesidad de verificarlo, y de ahí la posibilidad de que las reglas del juego parlamentario puedan ser definidas o redefinidas en distintas formas que la consolidación no puede prever.

Partiendo del análisis de Cotta se puede decir que cuanto más reducido el número de partidos en el gobierno (lo óptimo sería que el gobierno fuera *monocolore*), cuanta mayor cohesión exista entre el(los) partido(s) mayoritario(s), *sobre todo* cuanto mayores perspectivas haya de alternancia creíble²⁸, cuanto mayor la serie de reglas institucionales desarrolladas por los partidos para regular sus relaciones dentro del *sottosistema* y en el parlamento, más nos aproximaremos al modelo de gobierno de partidos. El modelo es consensual por definición (de otro modo apenas podría funcionar) y en él se asignan papeles claramente diferenciados y congruentes a gobierno y oposición, así como a liderazgos institucionales y de partidos, en el marco de las instituciones del *sottosistema*. Así, pues, se puede decir que estos pape-

²⁷ Giuseppe DI PALMA, «Parlamento-arena o parlamento di trasformazione?», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 17 (agosto 1987), pp. 179-202.

²⁸ El énfasis refleja lo decisiva que es la variable. La alternancia es un factor que influye significativamente sobre los otros dos: el número de partidos en el gobierno y, especialmente, su cohesión. Véase, nuevamente, COTTA, *op. cit.*

les están totalmente institucionalizados en el sentido de Huntington —incluso reconociendo la esencial heteronomía del *sottosistema*—. Un aspecto importante del modelo de gobierno de partidos que lleva a la completa institucionalización a pesar de la heteronomía es que los partidos actúan siempre, y de modo previsible, dentro del marco de las instituciones que se han dado a sí mismos. Como luego veremos, no cabe decir lo mismo cuando la ausencia de alternancia, como en Italia, elimina el gobierno de partidos.

España, Grecia, quizá Portugal, son hoy en día aproximaciones razonables al modelo de gobierno de partidos. No obstante, si bien no en España, al menos en Grecia y desde luego en Portugal, fue difícil imaginar este tipo de modelo en el momento de la consolidación democrática, cuando se eliminaron los juegos que pudieran conducir al fracaso. No sólo era la alternancia una cuestión abierta, sino que otro aspecto especial e interesante de la transición griega y, sobre todo, de la portuguesa era que el compromiso original tenía forma presidencialista y dirigida, como ya resalté en la sección sobre institucionalización, lo que no concordaba con un sistema parlamentario. El problema que se suscitaba era el de la dualidad de autoridades: el presidente elegido popularmente y (Portugal) apoyado por una institución no-democrática (el ejército); los partidos representando al electorado en parlamento y gobierno. Si bien esta dualidad institucional era perfectamente posible en el constitucionalismo del siglo XIX, se convirtió en la fuente de graves conflictos (tanto más graves para una democracia nueva), en una era en la que los partidos se ven a sí mismos como la fuerza propulsora exclusiva en el *sottosistema* formado por parlamento y gobierno. Fueron este tipo de elecciones institucionales originales, hechas a costa de algunos de los partidos (Grecia) o de prácticamente todos ellos (Portugal), las que hicieron empezar con mal pie a estas nuevas democracias: de ahí la renuencia que originalmente mostraron algunos jugadores y las correcciones más o menos dolorosas que hubo que hacer más tarde. Sería interesante ver cómo y hasta qué punto estas correcciones han causado o causan otras en el *interna corporis* del parlamento griego y, más probablemente, en el de los parlamentos portugueses, pero éste es un tema que excede a este ensayo.

El modelo de gobierno de partidos no se implanta fácilmente, si las perspectivas de alternancia en el gobierno no son creíbles. Este el caso italiano, un caso en el que los partidos han sido llevados a adoptar lo que Cotta llama un modelo policéntrico y lo que yo denomino un modelo *garantista*. En este caso, el modelo tampoco estaba claramente fijado al principio, sino que se llegó a él con el paso del tiempo. Ciertamente que las previsiones constitucionales adoptadas en Italia cuando aún seguía abierta la cuestión de quién podría ganar legítimamente, se diseñaron de un modo *garantista* para establecer sólo un mínimo de obstáculos institucionales «racionalizadores» a una competición libre y políticamente plural, a una expresión libre y efectiva de la oposición organizada, y a un acceso al gobierno. Sin embargo,

si las perspectivas de alternancia habían llegado a ser creíbles, no había nada en esas previsiones constitucionales —difusas y esquemáticas— que impidiera a los partidos interpretarlas y aplicarlas como parte de un modelo de gobierno de partidos. Los rasgos del modelo policéntrico, tal y como acabó tomando forma, son bien conocidos. Resumiendo, el modelo opera dispersando y difundiendo los centros de influencia decisiva entre gobierno y oposición, liderazgos parlamentarios y gubernamentales, y entre estos liderazgos institucionales del *sottosistema* y los líderes de los partidos. Lo que merece la pena recalcar son dos efectos producidos por este modelo interconectados entre sí. El primero es que dispersando y difundiendo los centros de influencia de manera vagamente definida y acordada dentro del *sottosistema*, y permitiendo a los secretariados de los partidos traspasar las mismas estructuras institucionales que ellos habían creado, el modelo erosiona la congruencia institucional. El segundo efecto me permite volver al punto contraintuitivo que cerraba la sección sobre institucionalización. La falta de congruencia, la institucionalización difuminada del parlamento en concreto, puede ayudar más que desanimar a la reproducción del consentimiento. Puede hacerlo abriendo espacios para la oposición que la falta de alternancia hubiera mantenido cerrados. Lo que esta última afirmación implica es que el reproducir el consentimiento en estas circunstancias requiere códigos de comportamiento bastante diferentes, así como un mayor esfuerzo, que en los casos en que el gobierno de partidos funciona sin contratiempos. En la sección sobre institucionalización ya indiqué cuán exigentes pueden resultar estos códigos. Son esencialmente exigentes porque requieren acomodaciones concienzudas por parte de todos los partidos alrededor y dentro de todas las instituciones, borrando las líneas divisorias entre mayoría y oposición; porque es probable que estén sujetos a escrutinios mayores y más frecuentes; porque imponen márgenes más estrechos y exactos a la reproducción del consentimiento.

Pero lo que más me interesa al final de este ensayo no es tanto elaborar estos puntos diferenciadores²⁹ como el recalcar nuevamente aquello que parece ser contraintuitivo en lo tocante al consentimiento. Reformularé este interés en mi breve resumen final.

En suma

Con la última sección de mi ensayo sobre el papel jugado por los parlamentos en la consolidación y la subsiguiente reproducción del consentimiento, quería dar cuerpo a los dos temas principales que han estructurado

²⁹ Para una mayor elaboración, véase mi «On Reforming the Grundnorm» (trabajo presentado en la conferencia sobre *Italy: Political, Social and Economic Change Since 1945*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington DC, 1-4 febrero 1988).

mi análisis exploratorio y que derivan de él. Ambos derivan del posibilismo metodológico de Hirschman aplicado al estudio de los cambios de regímenes, así como de la idea de Linz de la democracia como el ejercicio oportuno y eficaz de la habilidad para la construcción política. El primer tema consiste en la necesidad de dar a la consolidación democrática un sentido limitado, y concretamente en mantenerlo separado de la institucionalización. Hacer otra cosa nos conduce invariablemente a extender a la consolidación hacia un futuro distante e incierto en el cual pierde poder de discriminación —como si toda nueva democracia, y no sólo algunas, estuviera destinada a vivir durante años bajo el poder de esos primeros y desapacibles días—. El papel de la construcción institucional no consiste en asegurar democracias que de otro modo se tambalearían —tema éste que o bien ya se ha decidido antes de poner en funcionamiento las instituciones o si no paralizará la construcción institucional misma—. El papel que desempeña es el de verificar y reproducir el acuerdo original entre jugadores competidores, siempre y cuando originalmente surgiera un acuerdo tolerable.

Esto me lleva al segundo tema: la posibilidad de que el acuerdo original sea alterado o ajustado durante la vida de las instituciones democráticas e incluso, eventualmente, mejorado. Decir que la consolidación es un fenómeno que tiene lugar tempranamente si no fracasa, no es afirmar que lo que siga sea irrelevante. Creo haber ofrecido evidencia suficiente basándome en algunas democracias europeas como para sugerir que el mantenimiento del consentimiento es un proceso continuo y que las instituciones pueden contribuir positivamente a ese proceso de modos imprevisibles y a veces contraintuitivos, incluso aunque el acuerdo original fuera poco aceptable.

Lo importante sigue siendo que estos desarrollos posteriores no deben confundirse con ciertos aspectos de la consolidación. Este problema, al igual que el anterior, justifican una visión minimalista de la consolidación, que es el título de este ensayo.

(Traducido por Sandra CHAPARRO y Rafael DEL AGUILA.)