
LA TRANSICION A LA DEMOCRACIA EN AMERICA DEL SUR

Una aproximación a su estudio

Carlos Huneeus

Desde hace aproximadamente un lustro, diversos países de América del Sur han iniciado o van a iniciar procesos de democratización con el fin de introducir la política competitiva. Ecuador y Perú han elegido sus respectivas asambleas constituyentes, promulgado una constitución política y elegido un Presidente de la República mediante sufragio universal, libre y secreto. Brasil se encuentra en un proceso de «apertura» que también tiene por fin volver a la política democrática en un proceso que, a diferencia de los dos anteriores, ha estado claramente dirigido desde arriba¹. Argentina, debido al desastre de la aventura de las Malvinas que produjo la dictadura de Galtieri, también ha acelerado su programa de «retorno» a la democracia, que tendría en las elecciones presidenciales de 1983 su principal hito. Como si esto no fuera suficiente, hasta un régimen autoritario como el del general Pinochet en Chile también anuncia que se encuentra en una «transición» hacia una «nueva democracia». América del Sur parece seguir, pues, el camino de la democracia, tal como ya lo hicieron los países de Europa del Sur.

Tales cambios políticos han provocado el interés de analistas, así como también el de los propios actores. Reuniones académicas y conferencias internaciona-

¹ Para una buena descripción de estos tres casos, véanse H. HANDELMAN y T. G. SANDERS, "Military Government and the Movement toward Democracy", en *South America*, Bloomington: Indiana University Press, 1981.

les², libros colectivos³, investigaciones comparativas en curso⁴, etc., indican el comienzo de un «boom» de estudios sobre la democratización en América Latina. Los propios actores sociales se plantean la pregunta de saber las raíces de este complejo fenómeno con el fin de fundamentar mejor sus estrategias de acción⁵.

Este interés por el estudio de la transición a la democracia en América Latina se fundamenta no sólo en razones académicas. En efecto, la democratización significa el fracaso de las experiencias autoritarias que, desde mediados de los años sesenta, proliferaron en toda la región, dejando un saldo de terror, atraso económico, agravamiento de las desigualdades sociales y mayor debilitamiento del *status* internacional de América Latina⁶. Promesas de hacer «un nuevo país» fueron lanzadas por las dictaduras burocrático-autoritarias en sus diferentes versiones. Todos esos sueños se han derrumbado al igual que un castillo de arena⁷.

² Los análisis de la transición a la democracia, desde la mesa redonda organizada por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de Madrid, en diciembre de 1979, hasta los seminarios de la Woodrow Wilson, programa de América Latina, han comparado los casos latinoamericanos con los de Europa del Sur. En el caso del CIS fue sobre "Transición del autoritarismo a la democracia en el sur de Europa y América Latina", reuniendo a especialistas de Europa, América Latina y los Estados Unidos. Los trabajos han sido publicados por el CIS; Julián SANTAMARÍA y otros, "Transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina", 1982. Las conferencias de la W. Wilson en 1980 y 1981 siguieron un método parecido: "Prospects for Democracy and Transitions from Authoritarian Rule in Latin America and Southern Europe: Cross-National Themes". Estas conferencias formaron parte de un programa de varios años organizado por el Programa de América Latina de esa institución. También estuvo presente esta inquietud comparativa interregional en el workshop "Electoral Processes in Southern Europe" que, dirigido por Guy Hermet y realizado en el marco de las reuniones anuales de workshops del European Consortium for Political Research (ECPR), se realizó en Bruselas en abril de 1979, pues en esa oportunidad se analizó el caso de Brasil, con la participación de Olavo Brasil de Lima, jr. El autor de este artículo participó en la reunión del CIS y del ECPR.

³ H. J. WIARDA (comp.), "The Continuing Struggle for Democracy", en *Latin America*, Boulder: Westview Press, 1980; DESCO, *América Latina 80: Democracia y Movimiento Popular*, Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, 1981; *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XLII, julio-septiembre 1980; la sección "Autoritarismo y Democracia", con trabajos de CUÉLLAR, CARDOZO, ZEMELMAN y GARRETON, entre otros. G. O'DONNELL, "Notas para el estudio de procesos de democratización a partir del Estado burocrático-autoritario", en J. MOLERO (comp.), *El análisis estructural en economía: ensayos de América Latina y España*, México-Madrid: Fondo de Cultura Económica-Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1981, págs. 325-349; D. RÜSCHEMEYER, "Über sozialökonomische Entwicklung und Demokratie", en G. HISCHIER et al. (comp.), *Weltgesellschaft und Sozialstruktur. Festschrift für Peter Heintz*, Diessenhofen: Verlag Rüegger, 1980. Véase también el libro de HANDELMAN y SANDERS (nota 1).

⁴ Nos referimos como ejemplos a la investigación sobre "Democracy in Latin America: Prospects and Implications", dirigida por los profesores F. Gil, E. A. Baloyra y L. Schoultz, de la Universidad de North Carolina, Estados Unidos; al proyecto "Transnacionalización y sistemas políticos latinoamericanos", del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, bajo la dirección de F. Orrego, y que tiene el patrocinio del RIAL (Programa de Relaciones Internacionales en América Latina).

⁵ Nos referimos al VIII Congreso de la Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT), a celebrarse en diciembre de 1982 en Bogotá, y cuyo tema central es "Los procesos democratizadores en América Latina, y el papel, la responsabilidad y los aportes del Movimiento de Trabajadores".

⁶ Véase D. NOHLEN, "Struktur- und Entwicklungsprobleme Lateinamerikas", en D. NOHLEN y F. NUSCHELER (comp.), *Handbuch der Dritten Welt*, Hamburgo: Hoffman und Campe, tomo 2, págs. 11-54.

⁷ Para entender los antecedentes económicos de estos procesos en el Cono Sur, incluido Brasil, véase A. FOXLEY, "Experimentos neoliberales en América Latina", *Estu-*

Estos procesos de democratización presentan una excelente oportunidad para efectuar un análisis politológico. En efecto, se trata de procesos que tienen una clara connotación política, pues su característica principal es que alteran sustancialmente la estructura de poder del país desde el momento que la democratización supone un cambio de régimen. Esto hace que la ciencia política se encuentre en mejores condiciones para describir adecuadamente los elementos más importantes de este cambio, indicar las líneas de causalidad del mismo y predecir las posibles alternativas de desarrollo futuro. Lo que no quiere decir que otras ciencias sociales no estén en condiciones de dar su opinión sobre este tema, aunque no podrán identificar con igual precisión los aspectos medulares de este cambio de régimen político. El énfasis en el papel de la ciencia política se fundamenta, además, por las mismas necesidades de la disciplina. Por razones que no es del caso analizar aquí, la ciencia política no se ha podido institucionalizar en la región, como lo ha conseguido la economía o la misma sociología⁸. De ahí que se deba aprovechar esta ocasión para recuperar el tiempo perdido⁹.

En este trabajo nos proponemos sugerir algunos temas prioritarios en el análisis politológico de los procesos de transición a la democracia en América del Sur¹⁰. Como se trata de un tema extraordinariamente complejo, este análisis no tiene la pretensión de agotar el enunciado de los posibles temas a investigar, sino proponer algunas líneas de investigación. El trabajo consta de dos partes. En la primera haremos la fundamentación metodológica y teórica del estudio de la transición a la democracia, tratando de ubicar este nuevo tema en la dinámica de desarrollo de las ciencias sociales latinoamericanas. En la segunda, sugiere-

dios CIEPLAN, 7, Santiago: Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina, 1982.

⁸ La única excepción estaría constituida por los estudios internacionales, que cuentan con considerables bases institucionales a nivel universitario y de organismos internacionales. El Programa RIAL, que cuenta con el financiamiento del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y que tiene a la CEPAL como agencia ejecutiva, es un buen ejemplo de esto. Véase CEPAL, *Notas sobre la economía y el desarrollo de América Latina, 354/1981*; véase también F. ORREGO V. (comp.), *Los estudios internacionales en América Latina. Realizaciones y desafíos*, Santiago de Chile: Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, 1980. En Brasil la ciencia política ha alcanzado un nivel considerable de institucionalización, única excepción en América del Sur. Véase B. LAMUNIER, *A ciência política no Brasil: roteiro para um balanço crítico*, mimeo, Sao Paulo, 1981.

⁹ Esto es tanto más necesario cuanto por la debilidad del análisis politológico ha llevado a que los economistas traten de llenar este vacío formulando interesantes consideraciones políticas. Puede citarse al economista chileno Aníbal PINTO, *Política y desarrollo*, Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1968. La obra clásica de Aníbal PINTO, *Chile, un caso de desarrollo frustrado*, Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1957, contiene reflexiones muy interesantes sobre la "paradoja" de Chile: un alto desarrollo político y un desarrollo económico frustrado. En esta misma línea de argumentación, véase O. SÜNKEL, "Change and Frustration in Chile", en C. VÉLIZ (comp.), *Obstacles to Change in Latin American*, London: Oxford University Press, 1965, páginas 116-144. Véase también el artículo de A. PINTO en el volumen compilado por VÉLIZ, "Political Aspects of Economic Development in Latin America", ibidem, págs. 9-46 (subrayado nuestro).

¹⁰ Véase D. NOHLEN, "Regimewechsel in Lateinamerika? Überlegungen zur Demokratisierung autoritärer Regime", en el libro compilado por K. LINDENBERG, *Lateinamerika, Herrschaft, Gewalt und internationale Abhängigkeit*, Bonn: Verlag Neue Gesellschaft, 1982.

mos los posibles temas de investigación, viendo, simultáneamente, experiencias empíricas para cada propuesta. Todo nuestro análisis se refiere a los casos de América del Sur y no a los de América Central, pues en estos últimos hay especificidades estructurales que hacen extraordinariamente difícil un análisis conjunto.

I. EL ESTUDIO DE LA TRANSICION. ALGUNOS PRESUPUESTOS METODOLOGICOS Y TEORICOS

El análisis politológico de los procesos de transición a la democracia en América del Sur tiene que tomar en cuenta la reflexión sociológica o económica sobre los desarrollos de América Latina en los tres últimos decenios¹¹. Sin embargo, nos parece necesario advertir el peligro de repetir debilidades metodológicas y teóricas, así como también imprecisiones, que se encuentran en diversos análisis interpretativos de la realidad socioeconómica y política latinoamericana¹². Intentaremos indicar algunos criterios metodológicos y teóricos que nos parecen útiles para orientar el análisis de los procesos de democratización en América del Sur.

1. La realidad política en América del Sur se caracteriza por la heterogeneidad de sistemas políticos. De ahí que el análisis politológico, lejos de pretender buscar las similitudes, deba buscar las variaciones existentes, sin sobredimensionar la existencia de algunos elementos comunes, sean de tipo cultural, social o económico¹³.

¹¹ Un excelente análisis de la evolución de las ciencias sociales en América Latina se encuentra en A. SOLARI, R. FRANCO y J. JUTKOWITZ, *Teoría, acción social y desarrollo*, México: Siglo XXI Editores, 1976; J. GRACIARENA y R. FRANCO, *Formaciones sociales y estructuras de poder en América Latina*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1981; F. H. CARDOZO, "El desarrollo en capilla", en R. FRANCO (coordinador), *Planificación social en América Latina y el Caribe*, ILPES-UNICEF, 1981, págs. 25-55. Una abundante bibliografía se encuentra en el trabajo de Nohlen (nota 6).

¹² Acá aludimos a los efectos distorsionadores producidos por la contribución de CEPAL a la institucionalización de las ciencias sociales en la región en el sentido de enfatizar una visión globalizadora de América Latina sin resaltar las diferencias nacionales y dejando absolutamente de lado la realidad de los regímenes políticos. Esta visión ha sido asumida no sólo por los expertos que allí han trabajado, sino también por científicos sociales vinculados a la reflexión de CEPAL. Un ejemplo de esto lo constituye el libro de Graciarena y Franco (nota 11), en que tampoco aparece la influencia de los regímenes políticos ni quedan claras las diferencias nacionales.

¹³ Sobre la heterogeneidad de sistemas políticos en América Latina, en la actualidad y en las últimas décadas, véanse C. HUNEESU y D. NOHLEN, "Ein Vielfalt politischer Systeme", en *Der Bürger im Staat*, marzo 1982. Un ejemplo de análisis que enfatiza las semejanzas políticas y socioculturales en América Latina es el trabajo de H. J. WIARDA, "Toward a Framework for the Study of Political Change in the Iberic-Latin Tradition: the Corporative Model", en *World Politics*, 25, 1973, págs. 206-236; "Corporatism and Development in the Iberic-Latin World: Persistent Strains and New Variations" en F. B. PIKE y T. STRITCH (comps.), *The New Corporatism. Social-Political Structures in the Iberian World*, Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1974, págs. 3-33. Coincidimos con Schmitter de que el análisis basado en las peculiaridades culturales de América Latina (o el "mundo ibérico") es un argumento circular: éste lo ha puesto así: "Such reasoning (circular reasoning) has been particularly prevalent among Anglo-Saxon students of Latin America where, from the start, these area specialists seem to have drawn the following syllogism: Latin Americans behave differently from North Americans; Latin American was colonized by Spain and Portugal; North America by Great Britain; Latin Americans are Catholics, North Americans are predominantly

Por tanto, seguimos la corriente teórica planteada por Rokkan de construir mapas con los diferentes sistemas políticos y sus distintos procesos de surgimiento y desarrollo¹⁴. En consecuencia, a nivel de los regímenes democráticos, si combinamos de manera dicotómica las variables de participación y competición política, tendremos cuatro tipos de regímenes democráticos (ver gráfico 1). De ahí que cuando hablamos de transición a la democracia debemos indicar a qué tipo de democracia se va. Esto confirma la tesis de Rustow de que no existe *un* solo camino a la democracia, sino varios¹⁵.

2. El estudio de la transición a la democracia se ubica al nivel del cambio de los regímenes políticos¹⁶. Este es el eje de la investigación, pues a este nivel se desenvuelve el comportamiento de los actores y es donde intervienen las variables contextuales. Enfatizamos esto con el fin de evitar incurrir en la recurrente tendencia a iniciar y terminar los estudios politológicos o sociológicos en torno a la así llamada «cuestión del estado», sin que en estos análisis se hagan nítidas diferencias entre los niveles de estado, régimen político y gobierno, pues se tiende a ver todo como un conjunto homogéneo¹⁷. De esta forma, el análisis teórico del estado se convierte en algo parecido al tejido de Penélope, pues, salvo pocas excepciones¹⁸, los estudios sobre el estado en América Latina, especialmente en el

Protestants; ergo, Latin Americans behave differently from North Americans because of their Catholic-Iberian heritage!", P. SCHMITER, *Still the Century of Corporatism?*, en el libro compilado por Pike y Stritch, pág. 89, nota 10.

¹⁴ S. ROKKAN, "Dimensions of State Formation and Nation-Building: A Possible Paradigm for Research on Variations within Europe", en Ch. TILLY (comp.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton: Princeton University Press, 1975.

¹⁵ D. RUSTOW, "Transitions to Democracy. Toward a Dynamic Model", en *Comparative Politics*, 2, 1970, págs. 340-341.

¹⁶ La literatura sobre el cambio de regímenes políticos es escasa. Véase R. M. LEPSIUS, "Machtübernahme und Machtübergabe zur Strategie des Regimewechsels", en H. ALBERT (comp), *Sozialtheorie und soziale Praxis*, Meisenheim am Glan: Anton Hain Verlag, 1971, págs. 158-173; J. LINZ, *Stability and Regime Change*, Bad Homburg: Werner-Reimers Stiftung, Coloquio "Understanding Political Sociology", IPSA-ISA, 18-22 mayo 1981. Véase el trabajo de Nohlen (nota 10).

¹⁷ No es que neguemos la influencia del Estado, sino que no creemos que todo análisis debe empezar o terminar en la "cuestión del Estado". Una nueva versión de esta tendencia recurrente la da M. CAVARZZI, "El 'desarrollismo' y las relaciones entre democracia y capitalismo dependiente en "Dependencia y desarrollo en América Latina", en *Latin American Research Review*, 17, 1982. Para una argumentación en favor de la diferenciación analítica entre Estado y régimen político, véase F. H. CARDOZO, "On the Characterization of Authoritarian Regimes in Latin American", en D. COLLIER (comp.), *The New Authoritarianism in Latin American*, Princeton: Princeton University Press, 1979, págs. 33-57. En el último tiempo, G. O'DONNELL ha hecho la diferenciación analítica entre Estado, régimen y gobierno, que no hizo en sus primeros estudios: véase *Notas para un estudio de los procesos de democratización*, op. cit., pág. 330, nota 8 (citado en nota 3).

¹⁸ Un estudio sobre el Estado en América Latina es el de M. KAPLAN, *La formación del Estado nacional en América Latina*, Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1969; sobre un tipo de Estado, el burocrático-autoritario, véase G. O'DONNELL, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*, Berkeley: University of California Press, 1973. Para un análisis del Estado desde la óptica del corporativismo, véase J. MALLOY (comp.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 1977; R. R. KAUFMAN *Transitions to Stable Authoritarian-Corporate Regimes: The Chilean Case?*, Beverly Hills: Sage Professional Papers in Comparative Politics, 1976.

GRAFICO 1

Tipos de regímenes democráticos en América del Sur según grado de participación y competición política

<i>Tipo</i>	<i>Característica principal</i>	<i>Ejemplos</i>	<i>Condiciones de surgimiento</i>
1. Democracia con participación y competición limitada.	Régimen presidencial, con exclusión de estratos sociales del sufragio y rol limitado de oposición. Derechos políticos parcialmente vigentes (libertad de prensa).	Colombia después 1958; Perú hasta 1963.	Democracia limitada con el fin de neutralizar contradicciones sociales a fin de asegurar el <i>statu quo</i> .
2. Democracia con participación limitada y alta competición.	Proceso de democratización fundamental sin concluir, por exclusión de campesinos y estratos marginales; sistema multipartidista con alternancia de Gobiernos.	Chile entre 1932 y 1958.	Caída de la política oligárquica por presión de los estratos medios y los militares.
3. Democracia con participación amplia y competición limitada.	Proceso de democratización fundamental ha concluido, pero el sistema de partidos limitados a dos partidos hegemónicos sobre la base de recursos políticos.	Argentina entre 1958 y 1966.	Fracaso del populismo y redemocratización con el fin de integrar a los estratos populares.
4. Democracia con participación y competición amplia.	Proceso de democratización fundamental ha concluido; existe un sistema multipartidista que expresa intereses de los estratos sociales.	Chile (1958-1973). Venezuela después 1958; Perú después de 1978.	Proceso de redemocratización (Venezuela, Perú, Ecuador) o proceso de expansión del sufragio en una fase de movilización política (Chile).

caso de los marxistas, no han llegado más allá de constatar lo que de partida se buscaba demostrar por haber asumido aquella postura ideológica.

3. El análisis de la transición no puede entenderse como un proceso evolucionista, por el cual el cambio de régimen se concibe como el paso de estadios inferiores de desarrollo político a estadios de mayor complejidad institucional. Por el contrario, la transición puede implicar retrocesos e incluso procesos recurrentes de democratización e involución a la dominación autoritaria, como lo demuestra el caso de Argentina. Un tipo de interpretación evolucionista, que no deja la posibilidad de estudiar el impacto que producen los procesos involucionistas, se encuentra en el trabajo colectivo de Baño, Benavides, Faletto, Flisfich y Kirkwood¹⁹. En él se distinguen diversas fases en el desarrollo político latinoamericano, que indican una creciente modernización sin retrocesos: inicios del proceso de sustitución (de importaciones), período nacionalista popularista, período desarrollista, capitalismo industrial eficiente²⁰. Creemos que este tipo de análisis simplifica demasiado la realidad, dificultando ver las especificidades de los diversos países y las diferencias entre ellos.

4. Como nuestro análisis parte de constatar la existencia de una diversidad de sistemas políticos y de tipos de regímenes democráticos, el análisis de la transición debe emplear una lógica de investigación científica que sea concordante con esta constatación y no contradictoria. En efecto, si partimos de la base de la existencia de regímenes parecidos, estamos empleando una lógica que ve las similitudes en el análisis comparativo; si queremos ver las diferencias y contrastes, estamos analizando las variaciones. Siguiendo a John S. Mill diremos que la lógica de investigación científica que analiza los fenómenos de acuerdo a la óptica de las similitudes corresponde al «Method of Agreement» y es aquel por medio del cual se comparan diferentes casos en los cuales concurre el mismo fenómeno²¹. En el análisis politológico latinoamericano encontramos esta lógica en diversos esquemas de análisis, como, por ejemplo, en los trabajos sobre el llamado «estado de compromiso», por medio del cual se trata de explicar la integración de las clases medias al sistema político. El «estado de compromiso» ha sido definido como «un acuerdo o coalición de intereses de ciertos sectores y clases sociales que abarcaría fundamentalmente a la incipiente burguesía industrial, las capas medias y trabajadores urbanos organizados»²². Como esta interpretación parte de una óptica que sólo ve similitudes, es criticable porque se muestra cómo el «estado de compromiso» existe en todos los países, adoptando pautas institucionales similares,

¹⁹ R. BAÑO, L. BENAVIDES, E. FALETTTO, A. FLISFISCH y J. KIRKWOOD, "Proceso de industrialización y proceso político en América Latina", en *Revista Paraguaya de Sociología*, 50, 1980, págs. 151-164; una perspectiva similar se usa en E. FALETTTO y J. KIRKWOOD, "Política y comportamientos sociales en América Latina", en *Revista Paraguaya de Sociología*, 49, 1980, págs. 69-96.

²⁰ BAÑO, BENAVIDES, FALETTTO, FLISFISCH y KIRKWOOD, *op. cit.*, págs. 152 y sigs.

²¹ J. S. MILL, *A System of Logic*, Toronto: University of Toronto Press, 1974, Libros I-III, pág. 389.

²² BAÑO, BENAVIDES, FALETTTO, FLISFISCH y KIRKWOOD, *op. cit.*, pág. 157. Sobre el "estado de compromiso", véase también J. GRACIARENA, *Política y sociedad en una época de transición*, Buenos Aires: Editorial Paidós, 1966; SOLARI, FRANCO y JUTKOWITZ, *op. cit.*, páginas 318-320.

a pesar de que en algunos casos se aplica en regímenes autoritarios y en otros en democracias; se confunde lo que es propio del papel de los actores sociales con el de los partidos políticos y no se nos aclara la confusión que se aprecia en este enfoque y que consiste en mezclar dos fenómenos diferentes: la existencia de niveles de consenso en toda sociedad, con la existencia de un «estado de compromiso», que supondría que el consenso —y no el conflicto— es la única norma que regula las relaciones sociales y políticas en la sociedad²³.

John Stuart Mill argumentó consistentemente —varios científicos sociales lo han demostrado empíricamente en los últimos tiempos—²⁴ que este método es insuficiente para buscar relaciones de causalidad, pues hay numerosos fenómenos que no se deben a una causa, sino a una multiplicidad de causas; además, los efectos de un fenómeno se entrecruzan y confunden con los de otro fenómeno²⁵. De ahí que surja la necesidad de usar el «Method of Difference» y que es aquel en el cual se analizan casos parecidos, pero en los cuales no concurre el fenómeno que se analiza. Mill concluye que, combinando ambos métodos —«Joint Method of Agreement and Difference»—, es posible encontrar relaciones causales que tengan plausibilidad²⁶. Creemos que esta lógica de la investigación es la más adecuada para el análisis de los procesos de transición a la democracia.

5. Como consecuencia de todas las consideraciones metodológicas precedentes, creemos que, a nivel conceptual, debe evitarse la tendencia a escoger conceptos demasiado generales que, por su amplitud, permiten descubrir sin mayor esfuerzo equivalentes funcionales en cada país que se quiere examinar²⁷. Un ejemplo de estos conceptos generalizadores y sin componentes muy precisos fue el del «populismo»²⁸. Los analistas que usaron esta categoría lo aplicaron indistintamente a las experiencias políticas de Vargas en Brasil y Perón en la Argentina, que tuvieron sus respectivos movimientos políticos —«Varguismo» y «Peronismo»—, así como a experiencias políticas en regímenes democráticos con sistemas de partidos de larga tradición, como Chile, en el cual se encuentra «un populismo de organización to-

²³ SOLARI, FRANCO y JUTKOWITZ, *op. cit.*, pág. 318, reconocen que “hasta ahora se ha aceptado la ficción de suponer una gran unidad en los estratos medios y un liderazgo más o menos continuo en ellos para que resaltara la complejidad del compromiso que contrajeron simultáneamente con las oligarquías y con los estratos populares”.

²⁴ Véanse T. SKOCPOL y M. SOMERS, “The Uses of Comparative History in Macrosocial Inquiry”, *Comparative Studies in Society and History*, 20, 1980, págs. 174-197. Un buen uso de este método es el libro de T. SKOCPOL, *States and Social Revolutions. A Comparative Analysis of France, Russia, and China*, Cambridge: Cambridge University Press, 1979. También utiliza este método K. VON BEYME, *Parteien in westlichen Demokratien*, München: R. Piper & Co., Verlag, 1982, pág. 15. Véase también E. BONNELL, “The Uses of Theory, Concepts and Comparison in Historical Sociology”, en *Comparative Studies in Society and History*, 20, 1980, págs. 156-173.

²⁵ J. S. MILL, *op. cit.*, págs. 434-435.

²⁶ *Ibidem*, págs. 394-396.

²⁷ R. BENDIX, “Concepts and Generalizations in Comparative Sociological Studies”, *American Sociological Review*, 28, 1963, págs. 532-539; G. SARTORI, “Concepts Misformation in Comparative Politics”, *American Political Science Review*, LXIV, 1970, páginas 1033-1053.

²⁸ Véanse, por ejemplo, T. DI TELLA, “Populism and Reform in Latin America”, en el libro compilado por Véliz (nota 9), págs. 47-74; G. GERMANI, *Authoritarianism, Fascism, and National Populism*, New Brunswick: Transaction Books, 1978; O. IANNI, *El colapso del populismo en Brasil*, México: UNAM, 1974.

talmente amorfa»²⁹ para aludir al apoyo electoral que recibió Ibáñez en la elección presidencial de 1952 y que constituyó su base de apoyo en los dos primeros años de su gobierno³⁰. Cuando se usan conceptos tan generales, que se aplican a todos los países latinoamericanos, normalmente se construyen como categorías residuales, en las cuales se mezclan fenómenos muy diferentes, se desatienden las diferencias contextuales, sobre la base de sobredimensionar algunos aspectos que se aprecian como comunes a todos los casos.

6. Todas las consideraciones precedentes apuntan a insinuar la conveniencia del empleo del método comparado, pues es el más adecuado para los efectos de generalización teórica y búsqueda de relaciones de causalidad. Pueden adoptarse diversas estrategias de investigación comparada, desde el análisis de caso en perspectiva comparada, pasando por la comparación binaria a la selección de un número reducido de casos³¹. En cualquiera de estas posibilidades, y muy especialmente cuando aumentan los casos, el análisis comparado comienza con un proceso de delimitación del objeto y ello supone, como anotan Dogan y Pelassy³², delimitar partes del sistema político. De esta forma, pueden estudiarse las elecciones, los partidos o los grupos de interés, etc. Las comparaciones globales, que abarquen el conjunto del sistema político con la amplia red de actores e instituciones, resultan extraordinariamente difíciles por la inexistencia de modelos o paradigmas que faciliten esta investigación. Precisamente por este vacío analítico, el análisis al nivel del estado no puede avanzar más allá de las constataciones impresionistas que ya se han mostrado en sistemas políticos.

Un proceso de delimitación de las partes del sistema político no quiere decir que se desatienda el contexto general, pues éste puede explicar diferencias que se encuentren a nivel micropolítico. Esta consideración de la importancia de tomar en cuenta el contexto político se justifica porque hay diferencias significativas entre regímenes políticos que han sido ubicados en un mismo tipo, como el excluyente de O'Donnell y Stepan³³. En efecto, si se comparan los casos de Brasil después de 1964 y Chile después de 1973 encontramos importantes diferencias en el origen,

²⁹ F. H. CARDOZO y E. FALETTO, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México: Siglo XXI Editores, 1969, pág. 129.

³⁰ Tal argumentación se apoya empíricamente en la ayuda que le prestó el ministro del Trabajo, Clodomiro Almeyda, a los dirigentes sindicales para fundar, en 1953, la Central Unica de Trabajadores (CUT). Véase A. ANGELL, *Politics and Labour Movement in Chile*, London: Oxford University Press, 1972.

³¹ Sobre el método comparado, véanse K. VON BEYME, *Die Politische Theorien der Gegenwart*, München: Piper Verlag, 1980, págs. 118-139; A. LIJPHART, "Comparative Politics and the Comparative Method", en *American Political Science Review*, 65, 1971, páginas 682-693; "The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research", en *Comparative Political Studies*, 8, 1975, págs. 158-177; M. ZELDITCH, jr., "Intelligible Comparisons", en I. VALLIER (comp.), *Comparative Methods in Sociology*, Berkeley: University of California Press, 1971, págs. 267-307.

³² Mattei DOGAN y Dominique PELASSY, *The Choice of Countries in Comparative Research: Five Strategies*, Werner-Reimer Stiftung. Coloquio "Understanding Political Sociology", Bad Homburg, 18-22 mayo 1981.

³³ Véase el libro de O'Donnell (nota 18); A. STEPAN, *The State and Society. Peru in Comparative Perspective*, Princeton: Princeton University Press, 1978; D. COLLIER (comp.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton: Princeton University Press, 1979.

tipo y fundamentos de la legitimación autoritaria, en el nivel de institucionalización y en el grado de control efectivo del poder por los militares, que se explican por el diferente desarrollo que ha tenido cada uno de estos países³⁴. En efecto, las

GRAFICO 2

*Diferencias políticas entre los regímenes autoritarios excluyentes:
Brasil y Chile*

	Brasil	Chile
1. Surgimiento y carácter del régimen que se instaura.	Fracaso 'experiencia' democrática (1945-1964); movimiento, por tanto, "restaurador" y no de "ruptura".	Desplome régimen democrático (1932-1973), y es, por tanto, una "ruptura" del desarrollo político. Proyecto "revolucionario" o de "remodernización".
2. Tipo de legitimación.	Mixta: rendimiento económico y empleo de mecanismos semicompetitivos, y manutención estructuras políticas (federalismo).	Sólo en la eficacia económica. Empleo recursos no-competitivos sólo para fortalecer la autoridad del Presidente.
3. Fundamentos de la legitimación.	Papel dominante de la economía estatal sobre la economía privada capitalista; papel decisivo de los militares y de la burocracia estatal ("burguesía de Estado").	Redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, mediante la jibarización del Estado en el ámbito económico y el predominio de los empresarios capitalistas.
4. Nivel de institucionalización.	Diferenciación institucional horizontal (existencia de un Parlamento en el cual se integra a la oposición) y vertical (federalismo), sobre la base de una coalición cívico-militar. Bajo nivel de personalización del poder político.	Inexistencia de pautas claras y efectivas de diferenciación institucional, con alta personalización del poder y la autoridad de Pinochet, que controla también el carácter y rumbo de la coalición cívico-militar que le apoya.
5. Papel de los militares.	Ha sido decisivo en diseñar el modelo político y su desarrollo, tanto desde su ideología y élite (Escuela Superior de Guerra) como de su desarrollo.	Mucho menor debido a la personalización del poder en Pinochet y a la existencia de factores institucionales para adiestrar a los militares en las cuestiones económicas y políticas. Mayor papel de los núcleos civiles.
6. Tendencias de desarrollo.	Política de "distencao" y "apertura", con técnicas pendulares, que lleva al retorno del poder a los civiles.	Creciente personalización del poder en Pinochet, sin tendencias de liberalización y sin propósito de retornar el poder a los civiles a mediano plazo.

³⁴ Las diferencias en los modelos económicos de los regímenes autoritarios de Brasil y Chile han sido analizadas por A. FOXLEY, *Inflación con recesión: las experiencias de Brasil y Chile*, Santiago de Chile: Estudios CIEPLAN '1, 1979, págs. 7-61.

tendencias de desarrollo del Brasil han estado dominadas por la política autoritaria, mientras que la de Chile lo fue por la política democrática³⁵.

II. TEMAS PRIORITARIOS EN EL ANALISIS DE LA TRANSICION A LA DEMOCRACIA EN AMERICA LATINA

Después de las consideraciones metodológicas y teóricas precedentes, nos proponemos a continuación plantear un conjunto de temas a estudiar en el tema de la transición a la democracia. Este catálogo de materias tiene por objeto adelantar posibles asuntos a estudiar sobre la base de una adecuada fundamentación³⁶.

1. *Las estrategias de la transición: «reforma» en vez de ruptura*

Una de las características de los procesos de transición a la democracia en Ecuador, Perú y Brasil lo constituye el hecho de que se trata de cambios políticos iniciados por el régimen autoritario, que lleva mediante un procedimiento fijado por éste y en un calendario más o menos claro al retorno del poder a los civiles. No hay en estos casos golpes militares, como lo hubo en Venezuela en 1957/58 para el restablecimiento del orden democrático o en Argentina en 1955 cuando fue derrocado Perón³⁷. Es decir, en la terminología de la transición en

³⁵ Sobre las constantes de la política autoritaria en Brasil, que hace que el golpe de 1964 sea "restaurador" de una continuidad autoritaria dominante, véase P. SCHMITTER, "The 'Portugalization' of Brazil?", en A. STEPAN (comp.), *Authoritarian Brazil, Origins, Policies, and Future*, New Haven: Yale University Press, 1973, págs. 179-232; aquí páginas 185-186. La postura contraria la tiene T. SKIDMORE, *Politics in Brazil, 1930-1964. An experiment in democracy*, Londres: Oxford University Press, 1967. Una visión más próxima a la de Schmitter tiene Skidmore en su contribución al libro compilado por Stepan anteriormente citado y que trata de *Politics and Economic Policy Making in Authoritarian Brazil, 1937-1971*, págs. 3-46. El enfoque de Schmitter, sin embargo, está dirigido más bien a buscar las continuidades del corporativismo. Para un análisis de los fundamentos del autoritarismo brasileño, S. SCHWARTZMAN, *Bases do autoritarismo brasileiro*, Río de Janeiro: Editora Campus, Ltd., 2.ª edición, 1982. Para el caso de Chile, véanse D. NOHLEN, *Chile, das sozialistische Experiment*, Hamburgo: Hoffmann und Campe, 1973; C. HUNEUS, *Der Zusammenbruch der Demokratie in Chile*, Heidelberg: Esprint Verlag, 1981; R. LÓPEZ PINTOR, "Una explicación sociológica del cambio administrativo: Chile, 1812-1970", en *Documentación Administrativa*, 168, 1975, páginas 3-80.

³⁶ Véase el trabajo de Nohlen (nota 10).

³⁷ Sobre Venezuela, véase D. H. LEVINE, "Venezuela since 1958: The Consolidation of Democratic Politics", en J. LINZ y A. STEPAN (comp.), *The Breakdown of Democratic Regimes. Latin America*, Baltimore: The John Hopkins University Press, 1978, páginas 82-109; sobre Argentina, G. O'DONNELL, "Permanent Crisis and the Failure to Create a Democratic Regime: Argentina, 1955-1956", en el libro compilado por LINZ y STEPAN, páginas 138-177; A. ROUQUIÉ, *Poder militar y sociedad política en la Argentina*, Buenos Aires: Emecé, 1981; R. A. POTASH, *El ejército y la política en la Argentina, 1945-1962*, Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1981.

España, ha habido «reforma», y no «ruptura»³⁸. Los militares llegan al convencimiento, por una multiplicidad de razones, que es necesario retornar a los cuarteles después que han constatado que la experiencia en el Gobierno no ha sido satisfactoria ya que, de continuar en el poder, se corre el riesgo de aumentar el desprestigio ante la población y el consiguiente peligro de politización de las Fuerzas Armadas y su división.

Este tipo de cambio de régimen político, por reforma y no por una ruptura, obedece a múltiples factores, de los cuales hay uno que nos interesa destacar: el nuevo carácter que ha adquirido en América del Sur la intervención de los militares en política. En efecto, desde los años sesenta los militares asumen institucionalmente, y no por actuaciones personales, el poder y lo dejan también mediante una decisión que los compromete institucionalmente³⁹.

El retorno de los militares a los cuarteles no significa el comienzo de un proceso de democratización irreversible. En efecto, puede ocurrir que, debido a las difíciles condiciones económicas en que ha quedado el país, los grupos civiles tengan que enfrentarse con severas dificultades para establecer un orden democrático, creándose con ello el germen de una inestabilidad política que conduzca a nuevos golpes militares⁴⁰. De ahí que los actores políticos adopten como táctica la de presionar a los militares con el fin de que ese alejamiento del poder sea clarísimo, sin respaldar ellos mismos el proceso de democratización hasta que no quede enteramente claro que se van a realizar las elecciones generales y que se va a establecer un régimen democrático. Esta fue la política seguida por el ex Presidente Fernando Belaúnde en Perú, cuando se negó a participar en las elecciones de junio de 1978 destinadas a elegir una asamblea constituyente, pues no *era todavía claro que se estaba comenzando un proceso de democratización*⁴¹.

Los procesos de democratización por medio de la «reforma» generan diversas deficiencias políticas, como no concitar un activo apoyo social inicial debido a que poseen escasa capacidad de movilización, en comparación a los procesos de «ruptura», lo cual puede generar una débil legitimación inicial del orden demo-

³⁸ J. M. MARAVALL, *La política de la transición, 1975-1980*, Madrid: Taurus, 1982, páginas 17-31.

³⁹ Sobre el "nuevo militarismo" en América Latina véase A. STEPAN, "The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion", en el libro compilado por él mismo (nota 38), págs. 47-68; el trabajo clásico de este autor, en esa misma dirección, en A. STEPAN, *The Military in Politics. Changing Patterns in Brazil*, Princeton: Princeton University Press, 1971. La literatura sobre los militares en política en América Latina es amplísima; véase A. LOWENTHAL, "Armies and Politics in Latin America", *World Politics*, marzo 1974, págs. 109-130. Acerca de la literatura sobre los militares en política aparecida en los últimos años, véase A. PERLMUTTER, "The Comparative Analysis of Military Regimes: Formations, Aspirations, and Achievements", en *World Politics*, octubre 1980, págs. 96-120.

⁴⁰ Raafel López Pintor ha llamado la atención del hecho que el impacto de la crisis económica juega en dos direcciones: es un precipitante del cambio hacia la democracia, pero constituye un severo obstáculo para su consolidación. Véase R. LÓPEZ PINTOR, "Los condicionamientos socioeconómicos de la acción política en la transición democrática", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 15, 1981, págs. 9-31.

⁴¹ Esta fue la explicación que Belaúnde le dio a Gorman de su rechazo a participar en las elecciones de la asamblea constituyente. S. M. GORMAN, "Peru before the Election for the Constituent Assembly: Ten Years of Military Rule and the Quest for Social Justice", en *Government and Opposition*, 13, 1978, 306.

crático⁴². Sin embargo, tampoco es claro que un proceso de «ruptura» sea capaz de remover las tendencias estructurales que explican la apatía política generada por el régimen autoritario, con lo cual lo que puede ocurrir es que en un comienzo se den altos índices de participación y movilización, para decaer al poco tiempo⁴³.

En este tema sería interesante contrastar los fundamentos políticos y económicos de estos procesos de «reforma», la interacción entre las decisiones de los militares y los indicadores de pérdida de legitimación, la posible influencia de variables externas, y las diferentes estrategias y actitudes asumidas frente a ellas por las organizaciones de oposición. El análisis debiera distinguir entre casos en que hay un amplio margen de control político por parte del gobierno militar, como lo demuestra en el caso de Brasil la continua modificación de la legislación electoral para asegurar el triunfo del partido gubernamental⁴⁴, de aquellos casos en que los militares carecen de la posibilidad de hacer tal política y deben asumir una actitud más tolerante hacia la oposición, admitiendo incluso la participación de grupos excluidos por los militares en el pasado, como fue el caso del APRA en Perú, cuyo líder, Víctor Raúl Haya de la Torre, había sido sistemáticamente discriminado por los militares, y finalmente debieron admitir que llegara a ocupar un alto cargo al ser elegido presidente de la asamblea constituyente que redactó la nueva constitución del Perú⁴⁵.

2. Los niveles de la competición: elecciones competitivas y partidos

Seguindo a Nohlen⁴⁶, el proceso de transición a la democracia tiene sentido sólo cuando lleva, a corto plazo, a la celebración de elecciones competitivas que produzcan un cambio en el poder político: Presidente de la República o Parlamen-

⁴² J. LINZ, "Some comparative Thoughts on the Transition to Democracy in Portugal and Spain", en J. BRAGA DE MACEDO y S. SERFATY (comps.), *Portugal since the Revolution: Economic and Political Perspectives*, Boulder: Westview Press, 1981, págs. 25-51.

⁴³ J. LINZ, "An Authoritarian Regime: Spain", en E. ALLARDT y Y. LITUNEN (comps.), *Cleavages, Ideologies and Party Systems*, Helsinki: The Westermarck Society, 1964.

⁴⁴ Sobre la "abertura" en Brasil, véanse C. MENDES, "The Post-1964 Brazilian Regime: Outward Redemocratization and Inner Institutionalization", en *Government and Opposition*, 15, 1980, págs. 48-74; D. FLEISCHER, "Da 'Distensao' a 'Abertura': A Evolucao Socio-politica do Brasil na Decada de 80", presentado a la conferencia del Centro de Investigaciones Sociológicas sobre "Perspectivas del cambio socio-político en América Latina en los años ochenta", Madrid, 8 a 10 de marzo 1982; B. LAMOUNIER, "Dos anos 70 aos 80: Estructura Social, eleicoes e mudanca politica no Brasil", presentada a la conferencia antes citada; B. LAMOUNIER y J. E. FARIA (organizadores), "O Futuro da Abertura: Um Debate", Sao Paulo: Cortez Editora, 1981; D. FLEISCHER, "El componente político electoral de la estrategia de 'apertura' del Gobierno militar brasileño", en *Revista de Estudios Políticos*, 24, 1981, págs. 55-92; "Party Realignment in the Brazilian Legislature within an Authoritarian Setting, 1964-1981", trabajo presentado a la reunión anual de la Midwest Political Science Association, Cincinnati, Ohio, 16-18 abril 1981; J. K. BLACK, "The Military and Decompression in Brazil", en *Armed Forces and Society*, 6, 1980, páginas 625-638; E. BALOYRA, "From Moment to Moment: Thinking about Transition in Brazil", mimeo, Chapel Hill: Universidad de North Carolina, 1981.

⁴⁵ Véase el capítulo de Perú en el libro de Handelman y Sanders (nota 1).

⁴⁶ D. NOHLEN, *op. cit.*, pág. 64 (nota 10).

to⁴⁷. Esto es así no porque concibamos a las elecciones competitivas como el elemento exclusivo y suficiente del orden democrático, sino porque la celebración de elecciones competitivas genera un efecto político que se multiplica en cadena: legalización de los partidos políticos, reconocimiento del pluralismo ideológico, libertad de prensa y de movimiento, existencia de los grupos de interés. Las elecciones competitivas, por tanto, suponen automáticamente la introducción de cambios políticos sustantivos *antes* de su celebración. Así, la legalización de los partidos, especialmente los partidos que han sido considerados antisistema en el pasado (Partido Comunista, por ejemplo), se convierte en una decisión clave de la agenda política, en torno a la cual los actores condicionen su participación en la contienda electoral⁴⁸.

Como estamos hablando de elecciones competitivas nos estamos refiriendo simultáneamente a los partidos políticos. En los procesos de transición, el papel de los partidos debe entenderse en dos sentidos. En primer lugar, como canales institucionales para la articulación de intereses sociales que, en forma legítima, presentan sus demandas ante el estado; cuanta mayor representación social consigan, mayor será su legitimación. En los casos en que ella sea menor, como ocurre cuando algunos estratos sociales no encuentran un partido que los represente eficazmente, puede suceder que el sistema de partidos surja con un alto déficit de legitimación que dificulte su cristalización y, con ello, haga muy difícil la consolidación de la democracia. Esto ha ocurrido en Argentina, donde no existe un partido de derecha, así como tampoco tiene un partido claramente de izquierda⁴⁹. En segundo lugar, cuando hablamos de partidos estamos aludiendo a partidos moderados, con niveles de burocratización y con liderazgos claros y no estamos aludiendo a alianzas electorales altamente personalizadas, que, por la debilidad de la adhesión política, pueden generar rápidos realineamientos políticos⁵⁰. Estas dos condiciones

⁴⁷ Esta distinción entre elecciones competitivas, semicompetitivas y no competitivas la hacemos siguiendo a G. HERMET, R. ROSE y A. ROUQUIÉ (comps.), *Elections without Choice*, London: Macmillan, 1978; D. NOHLEN, *Sistemas electorales del mundo*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1981, págs. 569-616. Hemos demostrado la utilidad de estas diferenciaciones conceptuales, para el caso de América Latina, en nuestro trabajo "Elecciones no competitivas en las dictaduras burocrático-autoritarias en América Latina", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 13, 1981, págs. 101-138.

⁴⁸ También se puede aplicar esto a otros partidos caracterizados como 'antisistema' por los militares, como el APRA en Perú, que estuvo permanentemente vetado por los militares, pese a su enorme poderío electoral, que en 1962 le permitió ganar las elecciones presidenciales, sin que fuesen reconocidas por los militares. Véase el artículo de Handelman en libro citado en la nota 1. El concepto de partido antisistema lo usamos en el sentido que le da Von Beyme, *op. cit.* (nota 24).

⁴⁹ Véase T. DI TELLA, "La búsqueda de la fórmula política argentina", *Desarrollo Económico*, marzo 1972; M. MORA y ARAÚJO, "Comentarios sobre la búsqueda de la fórmula política argentina", *Desarrollo Económico*, octubre-diciembre 1972; E. KVATERNIK, "¿Fórmula o fórmulas? Algo más sobre nuestro sistema de partidos", en el mismo número; O. CORNBLIT, "La opción conservadora en la política argentina", *Desarrollo Económico*, enero-marzo 1975; A. ROUQUIÉ, "Hegemonía militar, estado y dominación social", en A. ROUQUIÉ (comp.), *Argentina, hoy*, México: Siglo XXI Editores, 1982, páginas 38-44.

⁵⁰ Una conceptualización poco rigurosa de los partidos, que desatiende a los partidos "relevantes", en el sentido de G. Sartori, conduce a que el analista descubra tal multiplicidad de partidos que hable de un "potpourri", como lo hizo el norteamericano R. H. FITZGIBBON, "The Party Potpourri in Latin America", en *Western Political Quar-*

positivas no excluyen una importante personalización de la competición política, que en el caso de los regímenes presidencialistas es aún más alto que en los parlamentarios⁵¹.

En este tema sería interesante estudiar el surgimiento de la competición política, el desarrollo de la participación política que puede ser masiva con relativa anticipación (Argentina) o bien la política de masas puede ser tardía (Chile) (ver cuadro 1), el surgimiento de los partidos, sus vinculaciones con las estructuras partidarias anteriores o la dominación autoritaria, y los niveles de organización de los partidos (nacional, provincial y local) y sus estrategias políticas. Los procesos de transición presentan una ocasión única para el análisis de los partidos políticos, tema hasta ahora poco tratado en la literatura politológica latinoamericana⁵².

3. *El impacto de la dominación autoritaria en la cultura política de las élites y de la población*

Los procesos de transición a la democracia que estamos analizando ocurren después de prolongadas experiencias de regímenes autoritarios, controlados férreamente por los militares. En esa fase autoritaria se han utilizado los modernos recursos de control social y de comunicaciones para desmovilizar a la población, para socializar a la población sobre las posturas ideológicas de los gobernantes («doctrina de la seguridad nacional»), para estabilizar una dominación a mediano y tal vez largo plazo, sin que falte el propósito de hacer un «hombre nuevo». Tales acciones producen efectos políticos en la población, especialmente, en países en los cuales la cultura política no se ha consolidado debido a la inexistencia de una fase relativamente larga de política democrática. Las tendencias a la apatía que se aprecian en las fases postautoritarias, a excepción de momentos de hipermo-

terly, 10, 1957, págs. 3-22; sobre los partidos "relevantes", G. SARTORI, *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, 1976, páginas 121-125. Para una tipología de partidos en América Latina, véase R. S. SCOTT, "Political Parties and Policy-Making in Latin American", en J. LAPALOMBARA y M. WEINER (comps.), *Political Parties and Political Development*, Princeton: Princeton University Press, 1966, págs. 331-367; R. McDONALD, *Party Systems and Elections in Latin America*, Chicago: Markham, 1971.

⁵¹ Recordemos acá la literatura sobre el "caudillismo" en América Latina, que se convirtió en una categoría explicativa de muchos problemas socioeconómicos y políticos, incluso usada por reputados analistas, como G. GERMANI y K. SILVERT, "Politics, Social Structure and Military Intervention in Latin America", en *Archives Européennes de Sociologie*, 2, 1961; recientemente, véase I. SOLELO, *América Latina, un ensayo de interpretación*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1980, págs. 154-161. La influencia de la literatura sobre el "caudillismo" en América Latina se deja sentir en los análisis sobre el clientelismo en América Latina, como se aprecia en R. KAUFMAN, "The Patron-Client Concept and Macro-Politics: Prospects and Problems", en *Comparative Studies in Society and History*, 16, 1974, págs. 284-308.

⁵² Hay indudablemente excepciones, como el estudio de Martz sobre Acción Democrática, de Kirpatrick sobre el Peronismo, el de Klaren sobre el APRA, el de Grayson sobre el PDC en Chile. Sin embargo, no hay estudios sobre los partidos de derecha, como no los hay de la izquierda parlamentaria. Incluso los libros citados están muy dominados por el enfoque histórico, especialmente en los casos de Martz y Grayson, con lo cual no se entiende enteramente las especificidades organizacionales del partido y su impacto en el sistema político.

CUADRO 1

El desarrollo de la participación política en América Latina (porcentaje de los votos emitidos válidamente en elecciones nacionales sobre el total de la población)

A ñ o s	Argen- tina	Bolivia	Brasil	Chile	Ecuador	Colom- bia	México	Para- guay	Perú	Uru- guay	Vene- zuela
1910	2,8	—	3,6	—	—	—	0,15	—	—	—	—
1920	8,5	—	—	4,5	6,7	7,0	5,9	—	—	12,9	—
1925-1926	8,1	—	—	6,6	—	—	10,7	8,5	—	15,4	—
1930-1931	12,3	3,8	—	6,5	—	11,3	12,8	11,0	6,2	18,0	—
1934-1936	11,9	—	—	—	2,7	5,1	12,7	4,5	3,7	13,8	—
1940-1941	13,4	—	—	8,9	3,2	9,5	11,8	—	5,6	20,0	—
1945-1946	18,0	—	13,4	8,4	—	8,6	9,9	—	6,6	31,1	31,9
1949-1951	—	8,1	15,6	8,2	8,6	8,1	8,4	—	—	38,3	—
1955-1956	—	25,3	15,6	—	16,2	—	20,6	—	14,7	—	46,5
1958	—	14,1	20,0	17,1	—	27,3	22,6	—	—	40,7	41,6
1960-1961	43,8	28,5	20,0	17,8	17,7	18,0	19,0	—	—	—	—
1962	—	30,0	19,6	—	15,2	20,9	—	—	—	44,8	—
1963	—	—	16,1	—	—	—	—	32,9	17,8	—	38,7
1965-1966	42,4	29,4	20,6	27,4	—	15,8	—	19,5	—	45,5	—
1967	—	—	—	—	—	—	21,6	21,4	—	—	—
1968	—	—	—	—	15,1	12,1	—	29,4	—	—	37,7
1969	—	—	—	24,9	—	—	—	—	—	—	—
1970	—	—	—	30,2	—	18,2	27,7	24,7	—	—	—

FUENTE: D. NOHLEN (Chile), *Das Sozialistische Experiment*, Hamburg, Hoffmann & Campe, 1973, pág. 368.

vilización al comienzo de la fase democrática, tienen que explicarse no tanto por problemas surgidos en la democracia, sino por las condiciones heredadas del régimen autoritario. Esto constituye uno de sus «legados»⁵³.

También es interesante estudiar la cultura política de las élites. En este sentido, puede ser importante observar si se notan cambios en las preferencias políticas y las actitudes de los dirigentes de los principales partidos y grupos de presión, ya sea hacia la moderación o hacia la radicalización. Por ejemplo, se aprecia en diversos dirigentes de izquierda una revalorización de la democracia, actitud que contrasta con la subestimación que de ella se hizo en la década de los sesenta⁵⁴. Es interesante ver los cambios en las actitudes políticas y preferencias de los dirigentes de las organizaciones empresariales, de los empresarios y personalidades que convergen en los partidos de derecha⁵⁵. En el plano de la cultura política es interesante además analizar a la Iglesia Católica, pues su influencia en la política ha sido considerada por los analistas como alta⁵⁶. Este aspecto tiene importancia porque en la conferencia del Episcopado Latinoamericano en Puebla (1978) se hizo por los obispos una severa crítica a los regímenes autoritarios, cuestionando su ideología de la seguridad nacional, protestando por la violación de los derechos humanos y haciendo un claro planteamiento en favor de los regímenes democráticos⁵⁷. Sería interesante analizar cómo aplican estas recomendaciones los respectivos Episcopados en sus países, cuáles son las relaciones entre la Iglesia Católica y los partidos políticos en el país, de tal forma que se pueda tener una visión diferenciada de las diferentes posturas políticas que adoptan las jerarquías en los respectivos países⁵⁸. En efecto, la Iglesia Católica en Chile ha tenido desde hace

⁵³ Nos referimos a la literatura sobre el "desencanto" que surgió en España antes del intento de golpe militar del 23 de febrero de 1981. Véanse J. L. CEBRIÁN, *La España que bosteza. Apuntes para una historia crítica de la transición*, Madrid: Taurus, 1980; B. DE LA CUADRA y S. GALLEGO-DÍAZ, *Del consenso al desencanto*, Madrid: Editorial Saltés, 1981. Esta interpretación parte de la visión normativa de que la democracia supone siempre altos niveles de participación, incluso después de largos procesos autoritarios.

⁵⁴ Véanse los trabajos presentados a la conferencia organizada por el Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO) en Lima, Perú, 1981, publicados por el DESCO, "América Latina 80: Democracia y movimiento popular, 1981", especialmente el trabajo de T. MOULIAN, "Crítica a la crítica marxista de las democracias burguesas", págs. 45-56.

⁵⁵ Sobre las élites empresariales, véase F. H. CARDOZO, *Cuestiones de sociología del desarrollo de América Latina*, Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1968.

⁵⁶ Sobre la Iglesia Católica en América Latina, véase I. VALLIER, *Catholicism, Social Control, and Modernization in Latin American*, Englewood Cliffs, 1970; "Religious Elites: Differentiations and Developments in Roman Catholicism", en S. M. LIPSET y A. SOLARI (comps.), *Elites in Latin America*, London: Oxford University Press, 1967, págs. 190-232.

⁵⁷ Véase J. LEPELEY, *Doctrina social de la Iglesia y Puebla*, Bogotá: CEDIA, 1981; D. H. LEVINE (comp.), *Churches and Politics in Latin America*, Beverly-Hills: Sage Publications, 1979.

⁵⁸ Un análisis de las diferencias entre diferentes iglesias nacionales se encuentra en I. VALLIER, "Church 'development' in Latin America: a five-country comparison", en *Journal of Developing Areas*, 1, 1967, págs. 461-476; un análisis de contraste entre la Iglesia Católica en Colombia y Venezuela se encuentra en D. H. LEVINE, *Religion and Politics in Latin America. The Catholic Church in Venezuela and Colombia*, Princeton: Princeton University Press, 1981.

décadas una postura de claro apoyo a la cuestión social, mientras que en Colombia ha mantenido un distanciamiento de ésta⁵⁹.

4. El contexto internacional

Con toda razón ha enfatizado Rokkan que una de las características del surgimiento de los estados en el Tercer Mundo ha sido la existencia de un sistema internacional estratificado, con la existencia de centros de influencia económica, ideológica y política, que condicionan las opciones de los actores en los procesos de democratización⁶⁰. Hasta ahora el contexto internacional ha sido analizado en América Latina en relación al tema de la dependencia económica, sin haberse estudiado la dependencia política, como bien criticó Tilly⁶¹. El análisis del contexto internacional, en su amplio sentido, es fundamental para comprender las decisiones internas, pues de lo contrario se corre el peligro de hacer un análisis político incompleto y exótico, como anota acertadamente Lepsius⁶². En ese análisis —variable externa— surgen diversos temas a estudiar. En primer lugar, cabe estudiar la influencia de la política exterior norteamericana hacia América Latina, especialmente durante la administración del Presidente Carter⁶³. Se subraya por los analistas norteamericanos la influencia decisiva de su política de derechos humanos como causa determinante en la generación de los procesos de democratización. Creemos que tal afirmación es exagerada, pues había diversos factores internos que estaban creando un clima necesario en esa dirección. La política de Carter aceleró probablemente esa dinámica, pero no la causó. Recordemos que los problemas entre Estados Unidos y Brasil son visibles desde antes de la «abertura», como se demostró con el tema de las centrales nucleares alemanas⁶⁴. En el caso

⁵⁹ Sobre el papel de la Iglesia en Chile véase C. HUNEEUS, *op. cit.* (nota 35); sobre la Iglesia en Colombia véase H. W. KRUMWIEDE, *Politik und katholische Kirche im gesellschaftlichen Modernisierungsprozeß. Tradition und Entwicklung in Kolumbien*, Hamburgo, Hoffmann & Campe, 1980.

⁶⁰ ROKKAN, *op. cit.* (nota 14), pág. 574.

⁶¹ CH. TILLY, "Western State-Making and Theories of Political Transformation", en CH. TILLY (comp.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton: Princeton University Press, 1975, pág. 628.

⁶² M. R. LEPSIUS, "Demokratie in Deutschland als historisch-soziologisches Problem", en T. W. ADORNO (comp.), *Spätkapitalismus oder Industriegesellschaft*, Stuttgart: Ferdinand Enke Verlag, 1969, pág. 213.

⁶³ Sobre las relaciones entre Estados Unidos y Latinoamérica véanse F. GIL, *Latinoamérica y Estados Unidos. Dominio, cooperación y conflicto*, Madrid: Editorial Tecnos, 1975; A. LOWENTHAL, "The United States and Latin America: Ending the Hegemonic Presumption", en *Foreign Affairs*, 55, 1976; P. E. SIGMUND "Latin America: Change or Continuity, en America and the World", *Foreign Affairs*, 60: 3, 1982, págs. 629-657; A. STEPAN, "The United States and Latin America: Vital Interests and the Instruments of Power", en *Foreign Affairs*, 58, 1980; G. LAGOS (comp.), *Las relaciones entre América Latina, Europa y Estados Unidos*, Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1979; sobre la política exterior del presidente Carter, véase S. HOFFMAN, "The Hell of Good Intentions", en *Foreign Policy*, 29, 1977, págs. 3-26.

⁶⁴ A. VAN KLAVEREN, "La crisis de la hegemonía norteamericana y sus repercusiones en América Latina. Antecedentes y proyecciones futuras", en G. LAGOS, *op. cit.* (nota 63), páginas 15-48.

de Perú, las presiones del Fondo Monetario Internacional sobre el gobierno militar del general Morales Bermúdez fueron un acelerador más de la pérdida considerable de legitimación del régimen autoritario. La política de Carter no afectó las relaciones económicas entre Estados Unidos y América Latina, especialmente el flujo de créditos norteamericanos a las dictaduras, con lo cual su discurso político estaba en contradicción con las relaciones económicas. Tampoco se encontraban los Estados Unidos con el enorme poder que antes tuvieron sobre los gobiernos militares latinoamericanos, pues su mayor mecanismo de presión —la suspensión de la ayuda militar— tenía ahora menor efectividad debido a la diversificación de los países proveedores de armamento⁶⁵.

Junto a esto es importante considerar el papel jugado por los actores europeos: estados, organismos internacionales, partidos, organizaciones sindicales. Los procesos de democratización que analizamos, a diferencia de los ocurridos en los años cincuenta, ocurren cuando los países de Europa Occidental tienen un alto *status* internacional⁶⁶, poseen intereses definidos y compiten a nivel internacional con los intereses de los Estados Unidos. El papel de los partidos europeos demócrata-cristianos en favorecer a sus «partidos hermanos» en Perú o Ecuador y el rol de la Internacional Socialista son factores políticos a considerar.

5. *Los condicionamientos socioeconómicos de la transición*

Constituye una hipótesis sostenida desde Aristóteles de que la disminución de las desigualdades sociales y la satisfacción de necesidades básicas de la población constituyen fundamentos favorables para la introducción de un orden representativo de Gobierno. Como escribió López Pintor, «un sistema representativo de gobierno es más probable que se establezca y acabe prosperando cuando se han reducido las desigualdades sociales que en el caso contrario»⁶⁷. Tocqueville también argumentó sobre la estrecha relación entre la democracia y las igualdades sociales: «el hecho particular y predominante que los singulariza (a los hombres) es la igualdad de condiciones sociales; la pasión principal que agita a los hombres en tales tiempos (democráticos) es la de esta igualdad»⁶⁸.

La relación entre nivel de desarrollo económico y régimen democrático es recíproca: la existencia de un orden democrático crea condiciones favorables para el desarrollo económico (Inglaterra y numerosos países europeos), y el desarrollo económico ayuda a consolidar las instituciones y la práctica democrática⁶⁹. Esta

⁶⁵ A. VARAS, "Las relaciones militares internacionales de América Latina: evolución y perspectivas", en LAGOS, *op. cit.* (nota 63), págs. 117-147.

⁶⁶ El concepto de *status* en el sistema internacional lo usamos siguiendo a G. LAGOS, *International Stratification and Underdeveloped Countries*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1963, capítulo 1.

⁶⁷ LÓPEZ PINTOR, *op. cit.* (nota 40), pág. 16.

⁶⁸ A. DE TOCQUEVILLE, *La democracia en América*, tomo 2, Madrid: Alianza Editorial, pág. 86.

⁶⁹ G. SARTORI, *Democracy, The International Encyclopedia of the Social Sciences*, tomo 4, Nueva York: The Macmillan Co. & The Free Press, 1968, págs. 112-121.

relación, además, es probable y no rígida, pues el grado de influencia de los factores económicos y sociales en el orden político depende de numerosos factores, desde culturales —la religión, como lo demostró Weber— hasta políticos. Estos factores pueden servir de filtro o amplificador de esas condiciones socioeconómicas. Además, no puede verse la relación desarrollo económico-democracia de manera lineal o determinista, como lo sostuvieron los teóricos de la modernización en los años cincuenta y sesenta, pues un alto desarrollo económico puede coexistir con tendencias autoritarias, como lo demuestra Argentina y lo demostró Alemania en los años treinta con el nacionalsocialismo⁷⁰. En estos casos, han intervenido variables políticas que han distorsionado sustancialmente las condiciones socioeconómicas, dando origen al surgimiento de regímenes autoritarios o totalitarios.

Hay una relación estrecha entre orden democrático y desarrollo económico por cuanto aquél puede establecer un orden legítimo de relaciones industriales que establezca condiciones favorables para superar crisis económicas o alcanzar altas tasas de desarrollo. La política de concertación en la España postfranquista es un ejemplo de ello⁷¹. No es una casualidad que los actuales cambios de regímenes en América del Sur ocurran en el marco de severas crisis económicas ante las cuales el autoritarismo es incapaz de dar una respuesta satisfactoria. En este tema, sería interesante analizar empíricamente cómo han influido los condicionantes socioeconómicos en la transición, cómo se han desarrollado éstos a lo largo del proceso, qué protagonismo han tenido los grupos empresariales y centrales sindicales y cuáles han sido las estrategias económicas y políticas ante las crisis económicas y sus resultados.

6. La consolidación de la democracia

Con toda razón Rustow argumentó que una cosa es el análisis funcional de la democracia y otra su análisis genético: el primero se plantea el problema de la estabilidad de la democracia; el segundo, el de su instauración. Ambos fenómenos son diferentes⁷². Como ha escrito López Pintor, «analíticamente es necesario distinguir entre el *parto* de un régimen (y a eso llamo transición) y el *mantenimiento* de la criatura viva como dos procesos que, solapándose, pueden abordarse por separado con propósitos de análisis»⁷³. Los teóricos funcionales de la democracia (Lipset, Eckstein, Downs) no se preguntaron cómo se instauraron los regímenes democráticos, pues al estudiar la estabilidad del orden democrático partían de la base de democracias ya existentes⁷⁴. Es por esta debilidad analítica que el estudio

⁷⁰ Para una crítica a esa postura de la modernización, véanse NOHLEN, *op. cit.* (nota número 10); J. S. VALENZUELA y A. VALENZUELA, "Modernization and Dependency. Alternative Perspectives in the Study of Latin American Underdevelopment", en *Comparative Politics*, 10, 1978, págs. 535-557.

⁷¹ MARAVALL, *op. cit.* (nota 38), págs. 177-188.

⁷² RUSTOW, *op. cit.* (nota 15), págs. 340-341.

⁷³ LÓPEZ PINTOR, *op. cit.* (nota 40), pág. 11.

⁷⁴ S. M. LIPSET *Political Man*, Londres: Heinemann, Ltd., 1960; H. ECKSTEIN, *Division and Cohesion in Democracy. A Study of Norway*, Princeton: Princeton University Press, 1966; A. DOWNS, *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York: Harper & Brothers, 1957.

del R. A. Dahl *Polyarchy* tiene tanta importancia, por ser el primero que en forma sistemática estudió las condiciones de surgimiento de un orden democrático⁷⁵.

En el caso de la transición a la democracia en América Latina conviene preguntarse cuáles son las condiciones que explican la consolidación de la democracia. O, dicho en otros términos, qué condiciones permiten que los procesos de transición sean irreversibles. Cómo se produce la transición indudablemente influye en la consolidación o no del orden democrático: una explosión de expectativas y el intento de satisfacerlas puede crear una dinámica poco favorable a la consolidación debido a que la actividad económica puede distorsionarse; procesos revolucionarios pueden conducir a situaciones de peligro de reversión, como ocurrió en Portugal después del golpe militar de 1974.

El estudio de la consolidación de la democracia puede abordarse desde dos puntos de referencia: en términos globales, viendo el régimen democrático en su conjunto, o como el estudio de partes del sistema político que se consolidan en forma separada aunque vinculados entre sí. Por ejemplo, puede que una parte del sistema político se consolide antes que otra (por ejemplo, la Corona se consolidó antes que el sistema de partidos en España) y estas diferencias en el tiempo pueden ser la fuente de tensión y conflicto del orden democrático. Ambos enfoques son complementarios y no excluyentes⁷⁶. La experiencia española puede ser interesante en este sentido. En efecto, en ella las políticas de concertación han conducido a una notable disminución de la conflictividad laboral, disminuyendo con ello focos de tensión social que hubiesen alimentado tendencias involucionistas. Asimismo, la moderación en las posiciones de las élites ayuda a la formulación de políticas reformistas y no de saltos en el vacío⁷⁷. El fundamento de esto ha sido la existencia de una postura predominantemente moderada en la población, que puede atribuirse a los altos niveles de desarrollo económico y diferenciación social⁷⁸. Indudablemente los niveles de desarrollo en España y América del Sur no son los mismos, pero es interesante tener como punto de referencia esta experiencia, pues su éxito hasta ahora es fuente de lecciones interesantes.

* * *

⁷⁵ R. A. DAHL, *Polyarchy, Participation and Opposition*, New Haven & Londres, 1971.

⁷⁶ C. HUNEUS, *Consolidación de la democracia y legitimación de partes del sistema político: el Rey*. Trabajo presentado a la conferencia "Problemas de consolidación de la monarquía parlamentaria en España", Werner Reimers Stiftung: Bad Homburg, 27 al 29 mayo 1982.

⁷⁷ En el caso del Partido Socialista Obrero Español y su moderación, véanse MARAVALL, *op. cit.* (nota 38), tercera parte; LÓPEZ PINTOR, *op. cit.* (nota 40), pág. 14; véase también C. HUNEUS, "La Unión de Centro Democrático, un partido consociacional", en *Revista de Política Comparada*, 3, 1980-1981, págs. 163-192.

⁷⁸ Sobre la moderación de la población española al momento del cambio y durante la transición, véase R. LÓPEZ PINTOR, "El estado de la opinión pública española y la transición a la democracia", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 13, 1981, págs. 7-47; véanse también R. LÓPEZ PINTOR y R. BUCETA, *Los españoles de los años setenta: Una versión sociológica*, Madrid: Tecnos, 1975; sobre la moderación de los trabajadores véase PÉREZ DÍAZ, *Clase obrera, partidos y sindicatos*, Madrid: Fundación del Instituto Nacional de Industria, 1979.

Este conjunto de temas sugiere posibles alternativas para el estudio de la transición en América del Sur. Hemos escogido temas amplios, indicando en cada uno de ellos los posibles problemas a analizar, siempre empeñados en el objetivo de buscar aspectos concretos a estudiar, que permitan llegar a resultados plausibles.