

#10,00

ICONOS|12

~~FLACSO~~ - ~~Bibliotecas~~

Revista de FLACSO-Ecuador

No 12. noviembre, 2001

ISSN 13901249

Los artículos que se publican en la revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores, no reflejan necesariamente el pensamiento de **ICONOS**

**Director de Flacso-Ecuador**

Fernando Carrión

**Consejo editorial**

Felipe Burbano de Lara (Editor)

Edison Hurtado (Co-editor)

Franklin Ramírez

Alicia Torres

Mauro Cerbino

Eduardo Kingman

**Producción:**

FLACSO-Ecuador

**Diseño e ilustraciones:**

Antonio Mena

**Impresión:**

Edimpres S.A.

FLACSO-Ecuador

Ulpiano Páez N 19-26 y Av. Patria

Teléfonos: 2232-029/ 030 /031

Fax: 2566-139

E-mail: [fburbano@flacso.org.ec](mailto:fburbano@flacso.org.ec)

[ehurtado@flacso.org.ec](mailto:ehurtado@flacso.org.ec)

FLACSO - Bibliotecas

# Indice

Coyuntura

---

6

**“Choque de civilizaciones”,**

fundamentalismo islámico y geopolítica de la nueva Guerra Fría

Marc Saint-Upéry



13

**La reforma fiscal deja intacto el problema del endeudamiento externo**

Fander Falconí,

Hugo Jácome

Dossier

---

22

El círculo vicioso de la transición:

**de la democracia formal a la poliarquía**

Pablo Andrade A.

33

Una democracia en busca de actores:

**reflexiones sobre el proceso político ecuatoriano a partir de la transición**

Francisco Sánchez López

47

**La crisis política en Colombia**

Pedro Santana Rodríguez

54

**Reconstruyendo la democracia en Perú: crisis y transición en la caída de Fujimori**

Carmen Rosa Balbi y

David Scott Palmer

Debate

---

66

**“Hay que romper los paradigmas que hemos construido”**

Discurso de Fernando Henrique Cardoso

en la recepción del Doctorado Honoris Causa otorgado por FLACSO



72

Apuntes sobre modernidad, reflexividad y política

**Más allá de la democracia dialógica.**

Natalia Catalina León G.

Diálogo

88

Diálogo con Axel Ramírez: **Las fronteras de la antropología y la antropología de las fronteras**

Mauro Cerbino

Temas

---

100

**La Bruja, la Tunda y la Mula:**

el diablo y la hembra en las construcciones de la resistencia afro-ecuatoriana

Paloma Fernández Rasines

108

Como insulina al diabético:

**la selección de fútbol a la nación en el Ecuador de los noventa**

Franklin Ramírez G.

Jacques Ramírez G.

Frontera

---

120

**Argentina: anatomía de una crisis**

Juan Jacobo Velasco

126

**La convertibilidad en Argentina:  
lecciones de una experiencia**

Alfredo Calcagno,

Sandra Manuelito y Daniel Titelman

142

Reseñas

---

148

Sugerencias bibliográficas

---

151

Contenido ICONOS 11

---



# El círculo vicioso de la transición: de la democracia formal a la poliarquía



Pablo Andrade A.\*

En el momento actual, luego de quince años de que la formulación original de la teoría de las transiciones vio la luz en su forma más acabada<sup>1</sup>, el sentido provisional de las conclusiones sobre los estudios de las transiciones de régimen parecería haberse perdido. En efecto, las hipótesis de la teoría semejarían explicar exitosamente no sólo los cambios políticos que tuvieron lugar en América Latina en los ochenta, sino también las transformaciones más recientes que han experimentado los países de Europa Oriental luego del colapso del comunismo soviético en la década de los noventa.

Los movimientos internos a la teoría de las transiciones en las últimas décadas del siglo XX han sido dos, por un lado, su extensión geográfica (acompañada de un mayor énfasis en comparaciones intra e inter regional) y, por otro lado, su retracción ideológica desde un optimismo inicial sobre las promesas de la democratización hacia un cierto conformismo (normalmente llamado “realismo”) con los límites actuales de las nuevas democracias. En efecto, tanto las nuevas democra-

cias latinoamericanas como las del Este europeo se han comprobado incapaces para corregir viejas desigualdades económicas y sociales o, incluso, para expandir la vigencia real de los derechos de los ciudadanos de las nuevas democracias<sup>2</sup>.

Ante esos movimientos cabría pensar que tanto la extensión del paradigma como su progresiva sobriedad son signos de madurez de la teoría. En el presente trabajo propongo que aún si ese es el caso, tal madurez ha demandado un alto precio. A continuación me refiero a las dimensiones de ese precio mediante el examen crítico de la teoría de las transiciones desde tres perspectivas: una reconstrucción teórica de las premisas del paradigma transitológico, una argumentación sociológica acerca de la fuerza de convicción de la teoría en América Latina y, finalmente, una crítica al momento actual de la teoría de las transiciones.

## Capitalismo, democracia y teoría de las transiciones

Como había señalado, la teoría de las transiciones ha pasado de una definición relativamente abierta

\* Ph.D.©, Social and Political Thought, York University.

1 Un conjunto de cuatro volúmenes que resumían los debates e investigaciones que habían sostenido un conjunto de académicos europeos, estadounidenses y latinoamericanos sobre los cambios de la dictadura a la democracia en curso (1979-1984) en Europa y América del Sur. Me refiero al libro de O'Donnell y Schmitter, *Tentative Conclusions about Uncertain Democracies. Transitions from Authoritarian Rule* (1986) (*Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Paidós, 1988).

2 Una comparación sistemática de la variación del coeficiente de Gini en los ochentas y noventas para América Latina (con la excepción parcial de Honduras, Costa Rica y Uruguay) y Europa Oriental (con la excepción de la República Eslava) muestra que la tendencia general ha sido hacia el incremento de la desigualdad económica. Si se incluye en el panorama como “nuevas democracias” a Rusia y las repúblicas exsoviéticas (formalmente clasificadas como democracias, cualquier cosa que esto signifique para países tales como Uzbekistán y Tajikistán) el resultado es aún más contundente. Véase Kanbur y Lustig, 1999: tabla 1.

---

de la democracia como forma social transformadora hacia una concepción cerrada de la democracia como régimen exclusivamente político. Este movimiento bien puede concebirse como un cierto desencanto frente a la democracia. En contraste con la definición original abierta, la nueva definición de democracia, concentrada en el régimen político, ha reactivado los conceptos de “democracia política” o “poliarquía”<sup>3</sup>, conceptos que tienen una larga trayectoria de formación en el pensamiento político occidental de la segunda posguerra mundial.

Aún cuando el pensamiento liberal del siglo XIX ya sostenía que las libertades económicas estaban acompañadas de libertades políticas<sup>4</sup>, el consenso contemporáneo acerca de la asociación positiva entre capitalismo (o en un sentido más vulgar, “economías de libre mercado”) y democracia debe buscarse en el clima ideológico y político de la segunda posguerra del siglo XX. Tres elementos mayores particularizan ese contexto; en primer lugar, la derrota de los regímenes fascistas como alternativas ideológicas válidas a la modernidad capitalista (capitalismo+democracia liberal); segundo, la permanencia de una alternativa ideológica distinta al capitalismo occidental, que fue al mismo tiempo autoritaria (socialismo de estado); tercero, los procesos de modernización económica y descolonización de los países del Tercer Mundo (modernización social). La combinación de esos factores creó las condiciones internacionales para que la reflexión intelectual sobre la democracia comenzara a abandonar un elemento clave de la tradición liberal sobre la democracia: considerar que ésta era una forma de régimen político abierto sólo a civilizaciones avanzadas. En su lugar emergió una nueva pregunta: ¿qué elementos inherentes al sistema capitalista crean condiciones favorables para la democracia?

Las respuestas a esta pregunta tuvieron primero que establecer que existía una relación positiva entre desarrollo del capitalismo y democracia, una relación que no era obvia en sí misma si se consi-

dera la evolución política de las sociedades europeas en la primera mitad del siglo XX. Dos autores, trabajando desde la economía y la recién fundada disciplina de la política comparada, ofrecieron una salida aceptable a las incertidumbres prevalecientes. A partir de los trabajos clásicos de Schumpeter (1950) y Lipset (1959) los estudios comparativos entre diversas sociedades modernas han mostrado una clara asociación positiva entre capitalismo y democracia<sup>5</sup>.

Los argumentos de Schumpeter y Lipset no suponían un determinismo mecánico, la relación positiva entre desarrollo capitalista y democracia no asumía como resultado inevitable la emergencia de esta última como forma política dominante de la modernidad. Por el contrario, el argumento de Schumpeter es pesimista; él veía como temporal a la asociación entre el capitalismo y un orden político donde prevalecieran las libertades liberales clásicas. Según Schumpeter, esa relación tendía a erosionarse en el tiempo debido a la lógica de “destrucción creativa” característica del capitalismo. Dos desarrollos del capitalismo causaban esa erosión. En primer lugar, el prestigio y peso social de la burguesía (la clase social que tiene el papel central en el establecimiento y mantenimiento de la democracia) tendía a disminuir, al mismo tiempo que la vitalidad y lealtad del principio de la propiedad privada devenía más abstracto<sup>6</sup>; ambos desarrollos encontraban su fuente económica en la emergencia y éxito de las grandes corporaciones características del capitalismo en el siglo XX. En segundo lugar, en la medida que el capitalismo es incapaz de suscitar la lealtad emocional de los intelectuales, el sistema crea una atmósfera de hostilidad hacia su orden social en la cual los intelectuales se vuelven “crecientemente hostiles con cada nuevo logro de la evolución capitalista” (ídem:151-153). La emergencia de ideologías anticapitalistas entre la clase obrera y los intelectuales (una “clase alienada” según Schumpeter, ídem:145) tiene entonces un sustento material en el cierre de oportunidades para la formación de coaliciones de poder, lideradas por la bur-

---

3 O'Donnell, 1992, 1997, 1999. Para una crítica al concepto de poliarquía como ideología conservadora, véase Andrade, 2001: 102-103.

4 En *On Liberty*, John Stuart Mill ofrece una síntesis del tratamiento del problema en el siglo XIX.

5 Schumpeter, 1950. Lipset, 1959.

6 Schumpeter, 1950: 139-142.



*Una vez que se ha establecido un régimen de instituciones poliárquicas, el minimalismo de la noción de democracia de la teoría de las transiciones resulta analíticamente inadecuado para responder a preguntas acerca de la calidad de la democracia establecida*

guesía, capaces de sostener al orden democrático y al capitalismo en sí mismo .

Aunque en Lipset (1959 y 1960) predomina una perspectiva optimista sobre el futuro del capitalismo y la democracia, esta última no es vista como un resultado mecánico del primero, porque la emergencia y continuidad de la democracia se dan en función de la legitimidad social general del sistema político entre los ciudadanos. La prosperidad creada por el capitalismo no es condición suficiente, aunque sí necesaria, para la democracia; esta última depende más que nada del nivel de distribución de la riqueza en la sociedad. En sociedades en las que prevalece una gran desigualdad hay mayor probabilidad de que los pobres sean una amenaza para los ricos y el orden establecido. De igual manera, los ricos se vuelven hostiles hacia la democracia por el peligro que implicaría para sus intereses la inclusión de los pobres en los mecanismos de toma de decisión.

En Lipset la estabilización y legitimación en el largo plazo de la democracia están subordinadas a la aparición y fortalecimiento de una clase media fuerte y extensa, así como a los efectos moderadores que la educación puede tener en los intereses y confrontación entre la clase dominante y los pobres. Los procesos de modernización / industrialización capitalista ejercen un efecto político benéfico únicamente cuando éstos se traducen en una amplia distribución social de riqueza, incrementos generalizados en la calidad de vida de la población y un amplio acceso a la educación. Estas condiciones favorables dependen a su vez de dos factores: primero, de su amplitud social (es decir de la posibilidad de que se encuentren ampliamente difun-

didadas entre distintas agrupaciones étnicas, religiosas y regionales) y, segundo, de la traducción de esta horizontalidad en la formación de partidos políticos estables que reflejan, o conducen a, coaliciones moderadas de la clase media, las clases dominantes y los trabajadores urbanos y rurales<sup>8</sup>.

En síntesis, las reflexiones de Schumpeter y Lipset sobre la asociación entre capitalismo y democracia aportaron dos componentes centrales a la moderna teoría de las transiciones. Primero, la asociación entre capitalismo y democracia puede no ocurrir, emergiendo en su lugar una coexistencia de sociedades industriales modernas (e incluso con componentes capitalistas fuertes) y sistemas políticos no-liberales (autoritarios). Este primer componente se ha conservado intacto, apareciendo repetidamente tanto en la formulación original de la teoría de las transiciones<sup>9</sup> como en sus elaboraciones más recientes<sup>10</sup>. Segundo, hay requisitos previos (de economía política) para la coexistencia de capitalismo y democracia, entre otros: una relativa igualdad social, el debilitamiento político de las clases dominantes antidemocráticas y un crecimiento económico sostenido que rinde frutos para el conjunto de la sociedad. Con este segundo principio ocurre sin embargo un fenómeno curioso: la teoría de las transiciones invierte el orden de este segundo elemento, esto es, propone que serán los procesos de democratización, en su

7 Para un análisis del pesimismo de Schumpeter véase Lipset, 1993:44-45.

8 El análisis de Lipset y Rokkan sobre las democracias consociacionales europeas (Bélgica y Holanda) ilustra la importancia que los alineamientos políticos tienen en sociedades multiétnicas con tradiciones religiosas y bases regionales definidas (Lipset y Rokkan, 1967, véase especialmente la introducción).

9 O'Donnell y Schmitter, 1988:15.

10 En Schmitter (1995), por ejemplo, se postula una evolución hacia una democracia más liberal y menos democrática, a la cual denomina "democracia post-liberal".

---

fase de profundización o consolidación, los que crearán las condiciones de igualdad social y económica<sup>11</sup>. Como propongo en la tercera parte del presente artículo, algunos de los dilemas y paradojas que actualmente confrontan los transitólogos pueden rastrearse hasta esta inversión conceptual.

Existen además otros tres elementos presentes en Schumpeter y Lipset que constituyen el trasfondo ideológico de la teoría de las transiciones, a saber, a) la comprobación de que los intelectuales tienden a la hostilidad respecto del orden político y social del capitalismo, b) la hipótesis de que los trabajadores son ideológicamente una fuerza política anti-democrática y c) la presunción de que la legitimidad y estabilidad de la democracia (o para ponerlo en la jerga "transitológica", la consolidación democrática) depende de la capacidad organizativa de las clases medias y de una burguesía moderada para impulsar acuerdos sobre el sistema político, o más generalmente, de la tendencia de los partidos políticos y otras organizaciones de la sociedad civil a la moderación. Es bueno recordar en este punto que O'Donnell y Schmitter reformulan esas ideas de la siguiente manera: el desapego de los intelectuales latinoamericanos -antes del autoritarismo- respecto de la democracia liberal es reemplazado por una revaloración de las libertades individuales durante el dominio de los regímenes militares, revaloración que durante el proceso de transición juega un papel clave en abrir las oportunidades de diálogo entre líderes opositores al régimen; respecto al papel antidemocrático de la clase trabajadora, la teoría de las transiciones sostiene que, en la ruptura original de la democracia, las presiones de los trabajadores y sobre todo la ideología marxista de ir más allá de la democracia formal jugaron un papel fundamental en la "percepción de amenaza" de las burguesías latinoamericanas; finalmente, la noción del papel moderador de la clase media es sustituida por el papel que los pactos (explícitos o implícitos) tienen en el logro de una democracia que simultáneamente ofrezca garantías esenciales a la clase dominante, genere algún grado de protección a las fuerzas armadas, modere las expectativas de los sectores medios y populares, al tiempo que man-

tenga abierta la expectativa de mejoras en el mediano y largo plazo.

Como se ha visto, existe continuidad entre las ideas de Schumpeter y Lipset y la teoría de las transiciones, pero tal continuidad no es directa ni mecánica, al menos en la sistematización original de la teoría en 1986. Cuando nos referimos al contexto histórico de la articulación original, y más concretamente a los años 1979 a 1984, otras influencias teóricas y factores sociológicos ayudan a entender la elaboración original de la teoría de las transiciones.

Las fuentes teóricas inmediatas fueron tres: primera, una reacción a las interpretaciones de la teoría de la dependencia sobre las contradicciones entre capitalismo y democracia<sup>12</sup>; segunda, el desarrollo de las teorías de ruptura de regímenes<sup>13</sup>; tercera, los propios trabajos de O'Donnell sobre el autoritarismo burocrático en Argentina y Brasil y de Schmitter sobre el corporatismo en Brasil<sup>14</sup>. Me detendré un momento en las relaciones entre esas fuentes y la teoría de las transiciones en su versión original.

---

12 Love (1993) ha descrito la evolución del pensamiento de la CEPAL: desde un optimismo inicial sobre las posibilidades de la industrialización en América Latina hacia una "fase pesimista" que culminaría con la elaboración de la teoría de la dependencia en el trabajo clásico de Cardoso y Falleto. Esta evolución teórica estaría marcada por el golpe de estado en Brasil (1964) y la comprobación de los pobres rendimientos en términos de distribución económica y cambio político traídos por los procesos de industrialización en América Latina. Un primer momento en esta evolución estaría dado por la preocupación de la CEPAL por los obstáculos políticos y sociales al desarrollo (véase sobre este punto los trabajos de Véliz, Quijano y sobre todo Furtado en Véliz, 1965) y luego por la proposición de Cardoso y Falleto (1979) acerca de las consecuencias anti-democráticas de la triple alianza (estado, compañías transnacionales, burguesía doméstica) establecida en América Latina.

13 Con frecuencia se olvida que los estudios de Linz sobre la dictadura española (1967), Stepan (1978) y Collier (1979) sobre los "nuevos autoritarismos" en América Latina, fueron los primeros que emplearon de manera sistemática el concepto de régimen para explicar la emergencia de las dictaduras modernas en América Latina y Europa del Sur. Esta literatura no sólo que estuvo presente en el debate intelectual norteamericano como una teoría complementaria al pesimismo de los dependentistas, sino que también se presentaba como una alternativa original a las elaboraciones en curso de los transitólogos.

14 O'Donnell, 1973 y 1978, Schmitter, 1971 y 1974.

11 O'Donnell y Schmitter, 1988:24.

---

La teoría de la dependencia en su elaboración “cardosiana” (por el trabajo de Cardoso y Falleto) establecía que la economía política de la industrialización en América Latina había dado origen a una triple alianza entre el estado, las transnacionales y la clase dominante; esta alianza se manifestaba no solamente en leyes y regulaciones formales de los flujos directos de inversión de capital extranjero, sino también en la compulsión del sistema por reprimir los salarios y organización de la clase trabajadora. Este último elemento establecía una contradicción sistémica entre derechos políticos ampliados (libertades políticas extendidas a los trabajadores), el mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores y la reproducción del sistema económico. Aún cuando tal contradicción no debía necesaria ni mecánicamente traducirse en una dictadura con características altamente represivas, las perspectivas para el mantenimiento de una democracia formal eran ciertamente sombrías.

El pesimismo dependentista tuvo eco en los debates académicos norteamericanos, dando origen a una serie de estudios que estos sí aplicaban de manera mecánica los “descubrimientos” sobre la triple alianza, llevando a la proliferación de investigaciones e ideologías que aseveraban la inevitabilidad del autoritarismo en los capitalismos dependientes o periféricos<sup>15</sup>. La teoría de las transiciones reaccionó contra ese pesimismo y mecanicismo mediante dos argumentos, uno de orden empírico: si la relación entre capitalismo periférico y autoritarismo es, como se postulaba, mecánica y directa, ¿cómo se puede explicar entonces que aún manteniéndose la misma forma de capitalismo dependiente los países latinoamericanos estuvieran transitando hacia regímenes democráticos? El otro argumento es teórico: al enfatizarse los factores estructurales, se descuida el rol de la agencia humana y de la contingencia histórica; de aquí que el análisis de las transiciones del autoritarismo a la democracia deba efectuarse empleando “conceptos políticos singulares”, esto es, tomando en consideración la acción de actores políticos indi-

---

15 Incidentalmente, cabe mencionar que el estudio de O'Donnell sobre el autoritarismo burocrático si bien no padecía del mecanicismo común a la ciencia política “dependentista” anglosajona, si compartía su pesimismo.

viduales, las incertidumbres de los procesos de transición y las opciones estratégicas disponibles. La fuerza de esa reacción se deja leer en el texto que he citado reiteradamente de O'Donnell y Schmitter (p. 17):

“En muchos procesos de transición... es casi imposible especificar ex ante qué clases, sectores, instituciones y otros grupos adoptarán determinados roles, optarán por tales o cuales cuestiones o apoyarán una determinada alternativa... es probable que la mayoría de los actores “estándar” (si no todos) estén divididos y vacilantes en lo que concierne a sus intereses e ideales, y por ende sean incapaces de emprender una acción colectiva coherente. Es probable también que esos actores sufran cambios significativos... este tipo de situaciones deben analizarse... (con) herramientas conceptuales razonablemente adecuadas para abordar las opciones y procesos en los que toda premisa acerca de la relativa constancia y predictibilidad de los parámetros sociales, económicos e instituciones (y, por lo tanto, de su poder descriptivo y explicativo) resulta *pantentemente inadecuada*” [el subrayado es mío].

La segunda fuente teórica, la teoría de regímenes, aportó a la teoría de las transiciones una herencia conceptual y una reacción. La herencia conceptual consiste en la preocupación por sistematizar y tipificar las características que distinguen un régimen político de otro, e incluso la idea misma de régimen. El régimen es “el conjunto de pautas explícitas o no, que determinan las formas y canales de acceso a los principales cargos de gobierno, las características de los actores admitidos y excluidos con respecto a ese acceso, y los recursos o estrategias que pueden emplear para ganar tal acceso”<sup>16</sup>. Aún más importante, el régimen en tanto conjunto institucional puede entenderse, primero como producto de la agencia de actores individuales y colectivos, y segundo como una dimensión estrictamente política susceptible de ser explicada sin recurso (o con recurso mínimo) a hipótesis económicas. Este último principio fue y continúa siendo ampliamente explotado por los transitólogos.

---

16 O'Donnell y Schmitter, 1988: 118



*El paradigma de las transiciones, a pesar de su amplia difusión, está viviendo un momento crítico, previo tal vez a su disolución.*

*Si es así, una de las tareas intelectuales pendientes para los científicos sociales y teóricos políticos latinoamericanos sería la de buscar o crear alternativas teóricas*

La reacción conceptual contra la teoría de regímenes vendría por el lado de la capacidad de ésta para explicar las transiciones de la democracia a la dictadura que, sostienen O'Donnell y Schmitter (1988: 114-15), contrasta con su limitado poder explicativo para entender las transiciones desde el autoritarismo a la democracia. Reacción que en gran medida tiene que ver también con los trabajos de O'Donnell y Schmitter sobre el autoritarismo burocrático y el corporatismo, trabajos en los cuales estos autores habían exagerado la homogeneidad de los regímenes autoritarios latinoamericanos.

El argumento teórico que permitió la articulación de las fuentes y reacciones que hemos mencionado en una propuesta teórica original fue el concepto de "transiciones" en sí mismo. En este punto es necesario retornar al texto seminal de O'Donnell y Schmitter a fin de reconstruir ese proceso de articulación. Estos autores definen a la transición como "el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro" (p.19), la característica central del intervalo de transición es "el proceso de disolución del régimen autoritario... y el establecimiento de alguna forma de democracia". Ahora bien, dado que el régimen es el conjunto de reglas, formales e informales, explícitas e implícitas, que determinan al conjunto del campo de lo político, incluidos los actores individuales y colectivos y sus instituciones<sup>17</sup>, al referirnos a la transición en realidad estamos hablando de un momento de alta fluidez de los parámetros que constituyen la vida política. De aquí que la contribución analítica que se puede hacer desde la perspectiva del análisis estructural sea mínima, y

que los conceptos estratégicos pasen al primer plano.

En síntesis, el paradigma del análisis de transiciones quedó entonces constituido por el estudio de las reglas en procesos de construcción de regímenes políticos conformados por determinados actores colectivos, actuando, así, sobre la base de análisis situacionales (estratégicos) en un contexto de alta incertidumbre. Dado que los actores deben reducir el margen de incertidumbre de sus decisiones, emerge una preferencia normativa por un conjunto de instituciones que internalizan una forma de incertidumbre limitada<sup>18</sup>; estas instituciones consisten en reglas (procedimientos) mínimos que actúan tanto en la constitución de la arena política en sí como en la de los recursos, actores y estrategias disponibles para la lucha política. La transición culmina entonces cuando esas reglas se han establecido y en lugar del régimen autoritario aparece otro régimen, centrado en torno a procedimientos mínimos encarnados en un conjunto de instituciones; unos y otras constituyen garantías de igualdad política para el conjunto de los ciudadanos.

En conclusión, el paradigma de las transiciones establece los siguientes elementos: primero, una clara distinción entre un régimen pluralista gobernado por procedimientos mínimos -que tiene a la noción de derechos políticos de los ciudadanos a su centro-, o democracia, y un régimen en el cual esos derechos son negados y los procedimientos mínimos son reemplazados por un conjunto de reglas diferente, o autoritarismo. Segun-

17 Véase la definición en detalle en *op.cit.*, nota de pie de página 1, capítulo 2.

18 En este punto la definición de Przeworski acerca de la preferencia cognitiva de los actores por "reducir los costos reales y previstos de la expresión individual y de la acción colectiva" es esencial para entender el proceso de transición.

---

do, un modo analítico que prioriza al estudio de las instituciones, los actores y sus decisiones por sobre el análisis estructural, esto es, que define al análisis de las democracias en tanto que regímenes. Tercero, un conjunto de temas analíticos que son propios al paradigma: por un lado, los problemas referidos al establecimiento de las reglas (o instituciones) del régimen político en creación y, por otro, los problemas que aparecen cuando las reglas mínimas del régimen político son extendidas a dominios sociales y económicos.

Detengámonos por un momento en los aportes, positivos y negativos, del paradigma. En primer lugar, operacionaliza el análisis de situaciones de alta incertidumbre política, con la ventaja adicional de que hace posible identificar situaciones similares y comparar las soluciones encontradas en diferentes sociedades (realismo político y comparativismo). Este aporte tiene sin embargo un efecto negativo cuando se lo generaliza desde su contexto original (la transición desde la dictadura a la democracia) al funcionamiento mismo de la democracia toda vez que ha terminado la transición. La democracia no es equiparable a una transición en tanto que la incertidumbre está fuertemente matizada por la persistencia de instituciones económicas, sociales y políticas de larga trayectoria histórica (factores estructurales). En segundo lugar, permite precisar mediante una tipología relativamente simple (régimen autoritario vs. régimen democrático) una forma analítica modal susceptible de ser generalizada. También en este punto resulta problemático cuando se lo aplica a las democracias post-autoritarias, en tanto que se descuida la coexistencia entre reglas de juego (instituciones) poliárquicas e instituciones informales no-liberales, no-poliárquicas pero no necesariamente autoritarias; en estas últimas situaciones la transitología ha perdido el control sobre el uso metodológico de la tipología en beneficio de un frenesí por clasificar. Tercero, la teoría de las transiciones crea la posibilidad de tratar desde un punto de vista político la evolución de las sociedades contemporáneas en términos de la extensión (o contracción, y en el extremo, ausencia) de dinámicas políticas a otras esferas de la evolución social (la constitución de lo social y las interacciones de éste con la economía). En resumen, el pa-

radigma transitológico se presenta como una explicación teóricamente discreta, afín al método comparativo en ciencia política, y abierto a su aplicación a un amplio margen de fenómenos políticos y sociales.

### **Una teoría es algo más que un cuerpo explicativo**

Como hemos visto, la teoría de las transiciones ofrece un paradigma explicativo relativamente simple, intelectualmente elegante y atractivo. Pero en el pensamiento político la capacidad de seducción de un modo de pensar no es nunca un factor explicativo suficiente, normalmente hay factores sociológicos que contribuyen a su vigencia.

El primero de esos factores es la pobre acumulación de conocimientos entre los intelectuales latinoamericanos sobre la democracia como forma social. Esta ausencia tiene raíces históricas en la formación de las sociedades políticas modernas en América Latina durante el siglo XIX. Las sociedades políticas latinoamericanas fueron todas, en su origen, la creación de elites celosas por conservar sus privilegios políticos y suspicaces frente a la cultura y demandas de los sectores populares. En concordancia con esas posiciones, las concepciones sobre la política en América Latina fueron profundamente influidas por la noción de "política científica", esto es, por la idea de que los problemas nacionales pueden solucionarse mediante la aplicación del método científico y teorías de ingeniería social<sup>19</sup>. Este modo de pensamiento reduce a la democracia a un mero componente tecnológico, un complemento necesario a la modernidad, al tiempo que pierde de vista las consecuencias sociales del modo de vida democrático.

Esas posiciones fueron criticadas -pero también transmitidas y recogidas- en gran parte por la aproximación tecnocrática a la cuestión de la democracia en el pensamiento de la CEPAL. La

---

19 Véase sobre este punto Hale, 1996: 145-150. Cabe señalar que las nociones de la visión científica de la política continúan vigentes en el lenguaje común de los decisores políticos latinoamericanos.

---

continuidad de la visión de ingeniería de la sociedad se dio a través del descuido progresivo -entre los intelectuales latinoamericanos- de la reflexión sobre la transformación democrática de sociedades altamente desiguales en beneficio del estudio sobre la transformación tecnológica (industrialización) de las sociedades latinoamericanas<sup>20</sup>. Ciertamente, los análisis de la “fase pesimista” del pensamiento de la CEPAL abrieron temporalmente una ventana para la crítica de las interacciones entre igualdad social y las formas políticas de la democracia liberal<sup>21</sup>; sin embargo, esa ventana se cerró rápidamente en beneficio del examen de las relaciones entre estado y sociedad llevado a cabo por la teoría de la dependencia.

El segundo factor sociológico a considerarse es el cambio del lugar y modo de socialización de los académicos latinoamericanos como consecuencia de las acciones de las dictaduras en el Cono Sur. En efecto, entre 1950 y 1973, los académicos latinoamericanos no sólo habían creado un conjunto de teorías económicas y sociales innovadoras (la escuela de la CEPAL, la teoría de la dependencia, versiones locales de las teorías de la modernización, etc.) sino que además habían fortalecido la infraestructura educacional instalada en las universidades del Cono Sur y fundado nuevas instituciones para la investigación y educación (la propia CEPAL, el ILPES, más tarde CLACSO, FLACSO). El circuito de socialización de los académicos latinoamericanos tenía como referencia al Cono Sur, y especialmente a Santiago de Chile. Ese circuito dejó de existir -o casi- durante los autoritarismos, en su lugar emergió un nuevo modo de socialización y profesionalización de los académicos latinoamericanos que esta vez tenía como ejes las teorías y metodologías de investigación producidas en las universidades anglosajonas del continente<sup>22</sup>.

Ese cambio geográfico tuvo dos consecuencias intelectuales importantes. Primera: los intelectuales latinoamericanos experimentaron en carne propia la capacidad del estado para destruir -o re-

configurar radicalmente- las organizaciones de la sociedad civil, concretamente los partidos políticos democráticos y las universidades y centros de investigación. Forzados al desempleo, dispersados por las persecuciones de la que fueron objeto, en muchos casos condenados al exilio, los intelectuales latinoamericanos al tiempo que se convertían en una comunidad itinerante empezaron un examen crítico de sus supuestos y su papel en la emergencia del autoritarismo. La condena de la ideología antidemocrática marxista-leninista fue el primer fruto de este proceso y, luego, la condena del “estado-centrismo” de sus supuestos teóricos. Como resultado final del ejercicio crítico, los intelectuales latinoamericanos se encontraron en la incómoda situación de saberse cómplices inconscientes del autoritarismo y simultáneamente desprovistos de un pensamiento teórico que ofreciese una salida al autoritarismo imperante<sup>23</sup>.

La segunda consecuencia de la diáspora intelectual latinoamericana opera en el contexto psicológico que acabamos de describir. En efecto, es posible comprobar que durante los años que median entre 1978 y 1986, los intelectuales latinoamericanos, especialmente los chilenos, recibieron el apoyo de la academia norteamericana (estadounidense y canadiense) para reconstituir y continuar sus esfuerzos de reflexión e investigación<sup>24</sup>. A través del diálogo que establecieron los académicos latinoamericanos con sus colegas anglosajones, así como de la instrucción formal en la realización de programas doctorales, se dio un proceso de socialización con las versiones pluralistas de la democracia y con la teoría empírica de la democracia<sup>25</sup>.

Finalmente, un tercer factor terminó de conformar el marco en el cual la teoría de la transi-

---

22 Para una vívida descripción de ese proceso de socialización cuando todavía estaba en curso, véase Lechner, 1985.

23 Me he ocupado de este proceso de autocrítica y sus consecuencias intelectuales en Andrade, 2000.

24 Como ilustración de ese apoyo pueden citarse el programa de la Fundación Ford de sustento académico y financiero a FLACSO-Chile y el de la Fundación Woodrow Wilson en el programa que llevaría entre 1978 y 1984 a la construcción del paradigma de las transiciones. Para el caso de los académicos brasileños, argentinos, uruguayos y chilenos resulta clave el apoyo brindado por las universidades de Toronto, York, McGill, etc.

---

20 La versión marxista-leninista de esa transformación tecnológica simplemente postulaba una fase revolucionaria como requisito indispensable para el cambio social en América Latina.

21 Véase Véliz, 1964 y Love, 1993.

---

ción ganaría aceptación, este elemento fue la acción represiva y disciplinaria de los regímenes autoritarios. La negación sistemática de los derechos humanos básicos, el ambiente generalizado de terror y disciplinamiento, así como la necesidad de montar estrategias colectivas de protección (manifestadas en los nuevos movimientos sociales pro derechos humanos), forzaron a los académicos, políticos e intelectuales latinoamericanos a adoptar una política democrática mínima, en la cual la vigencia de los derechos liberales básicos ocupaba un rol central.

Examinemos brevemente las interacciones entre los factores sociológicos mencionados. La ausencia de una verdadera crítica democrática, junto con la destrucción de ideologías antidemocráticas y la resocialización en teorías democráticas pluralistas, crearon las condiciones de aceptación para nociones procedurales y pluralistas de la democracia, nociones que son centrales al paradigma de la teoría de las transiciones. Adicionalmente, la política de supervivencia al interior del régimen disponía a la aceptación intelectual de versiones mínimas de la democracia, centradas en la vigencia institucional de las libertades liberales de la poliarquía. Finalmente, tanto la resocialización como la reactivación del doble rol de los académicos latinoamericanos como académicos propiamente dichos y políticos activos, cristalizó en un nuevo modo de pensar a la política democrática como un régimen o conjunto institucional que demandaba dos procesos simultáneos: institucionalización de la vida social y descubrimiento y corrección de las distorsiones en el proceso de institucionalización. La teoría de las transiciones, con los aportes que he reseñado en la primera sección, ofrecía más de un recurso instrumental para las nuevas tareas de los académicos latinoamericanos.

---

25 Aunque no de forma exclusiva, es posible por ejemplo rastrear en el debate chileno especialmente la influencia de teorías participativas (McPherson), deliberativas (Habermas) y de los nuevos movimientos sociales (Touraine).

## ¿Democracia o democracia adjetivada?

A lo largo de este texto he mencionado que uno de los grandes atractivos de la teoría de las transiciones es la relativa facilidad que ofrece para llevar a cabo análisis y aplicaciones instrumentales de la noción de democracia; ésta pierde sus cualidades etéreas para convertirse en un conjunto de instituciones cuyo rendimiento "performance" puede ser evaluado empíricamente y contrastado con lo que ocurre en las democracias avanzadas<sup>26</sup>. Este atractivo significa que junto con el modo explicativo de la teoría se adoptan tanto el foco analítico en el régimen y sus reglas de juego, como una metodología comparativa que tiene como norma mayor de comparación a las democracias existentes en los países capitalistas avanzados<sup>27</sup>.

He dicho, además, que tanto el foco analítico como la norma implícitamente adoptadas resultan problemáticas. El razonamiento estrictamente político y en términos de régimen, como ha quedado establecido, desecha tanto el análisis histórico estructural como la perspectiva crítica que ofrece una concepción de la democracia que considera a la justicia social como piedra de toque de la evaluación de las instituciones políticas. En ocasiones anteriores he argumentado extensivamente sobre este punto, mis argumentos se resumen en dos objeciones principales<sup>28</sup>. Primera, una vez que se ha establecido un régimen de instituciones poliárquicas (pluralismo representativo), es decir, pasado el momento de la transición propiamente dicho, el minimalismo de la noción de democracia de la teoría de las transiciones resulta analíticamente inadecuado para responder a preguntas acerca de la calidad de la democracia establecida (y cuya consolidación es prescrita como deseable). Para efectuar tal ejercicio evaluativo debemos cambiar el foco de atención desde el régimen, las organizaciones y las instituciones existentes hacia las trayectorias históricas, aprendizajes culturales y estructuras económicas que el régimen, los actores colectivos (organizaciones) y re-

---

26 Whitehead, 1997.

27 O'Donnell, 1999.

28 Andrade, 1999 y Andrade, 2001.

---

glas (instituciones) expresan<sup>29</sup>. Cuando no se toma en cuenta esta consideración surge un segundo problema: se pierde la ventaja cognitiva derivada de trabajar con conceptos discretos, puesto que la insuficiencia de éstos obliga a la proliferación de sistemas tipológicos (“democracias adjetivadas”) y/o a la multiplicación de enredadas hipótesis ad-hoc. El resultado final es un lenguaje teórico lleno de sutiles distinciones, pero también de confusas justificaciones, acerca de las injusticias existentes en las “democracias” latinoamericanas.

Un trabajo reciente de O'Donnell ilustra esos puntos. Veamos el razonamiento del autor al hablar sobre la violación permanente de la igualdad política como resultado de condiciones sociales y económicas de extrema desigualdad:

“El país X es una democracia política, o una poliarquía: se efectúan regularmente elecciones competitivas previstas en un calendario, los individuos pueden libremente crear o asociarse a distintas organizaciones, incluyendo partidos políticos, existen libertades de expresión, incluyendo una prensa razonablemente libre, etcétera. El país X, sin embargo, está plagado por extensa pobreza y profunda desigualdad social” (p.3).

Y continúa más adelante:

“[En la poliarquía X] existen los rudimentos de un estado de bienestar. Sin embargo, este estado de bienestar está mucho menos articulado que los de los países altamente desarrollados, su actuación es aún menos satisfactoria, ha crecido casi exclusivamente por medio de intervenciones estatales paternalistas, y a duras penas alcanza a los muy pobres... lo que he descrito se aplica, con diferencias irrelevantes para nuestro propósito en este texto, a las poliarquías contemporáneas de América Latina” (p.8) (La traducción y el añadido entre paréntesis son míos).

La paradoja que elabora O'Donnell en el texto que acabo de citar es la existencia de una democracia política en la cual un amplio sector de los ciudadanos no pueden considerarse políticamente iguales, en ninguno de los sentidos consensualmente aceptados en la teoría (empírica) de la democracia y la filosofía política contemporáneas.

O'Donnell prosigue su examen puntualizando una diferencia esencial entre la vigencia formal de las instituciones poliárquicas y la existencia de un estado de derecho. El autor argumenta que en condiciones de extrema desigualdad económica y social, como las que encontramos en la América Latina contemporánea, esa diferencia se manifiesta en seis ausencias fundamentales: leyes y regulaciones administrativas discriminatorias; aplicación discrecional de las leyes sobre los más débiles; relaciones abusivas de la burocracia con los ciudadanos; graves dificultades en el acceso a un proceso judicial justo; ausencia abierta de legalidad en amplias regiones del territorio nacional y/o de la vida social. El análisis que desarrolla O'Donnell concluye en el uso de un lenguaje paradójico donde las democracias son democráticas en tanto que poliarquías, pero no son democráticas en cuanto al imperio de la ley y el estado de derecho; un lenguaje que llama “democracias liberales” a entidades políticas que son sólo marginalmente liberales; una terminología que unifica bajo la etiqueta de poliarquías a archipiélagos de poder y continuums subnacionales que varían desde despotismos tradicionales a formas de incorporación cooptativas en la política, etc.

¿Cómo leer el uso de ese lenguaje paradójico? Caben dos interpretaciones. Primera, que se trata de un esfuerzo honesto por recoger dentro de un modo explicativo a todas luces inadecuado un conjunto de situaciones y fenómenos que se comprueban empíricamente. Segunda, que se mantiene el campo conceptual porque a pesar de sus limitaciones ofrece oportunidades para fundamentar reformas organizacionales (operaciones sobre las fallas en el estado de derecho, por ejemplo) que atraen fondos para la investigación y permiten a los intelectuales pasar de la posición académica al rol del experto. Aún cuando las interpretaciones que he mencionado no son excluyentes (ni posiblemente las únicas), prefiero quedarme con la primera, en cuyo caso se podría decir, a la manera de Kuhn, que el paradigma de las transiciones, a pesar de su amplia difusión, está viviendo un momento crítico, previo tal vez a su disolución. Si es así, una de las tareas intelectuales pendientes para los científicos sociales y teóricos políticos latinoamericanos sería la de buscar / crear al-

---

29 Wolf (2000) expresa un punto de vista similar al analizar el cambio institucional en Bangladesh.

ternativas teóricas que cumplan con al menos dos requisitos: llevar a cabo una crítica democrática de las democracias realmente existentes en el continente, y proveer de conceptos teóricos provisionales pero razonables para la interpretación de los fenómenos políticos en América Latina. Dos requisitos aparecen como indispensables en ese proceso de descubrimiento/creación: reasignar a la noción de igualdad (y justicia social) un rol crítico y central en la teoría y desprenderse de la camisa de fuerza conceptual de la democracia como régimen político.

### Bibliografía

- Andrade, Pablo, 1999, "Democracia y Economía", en *Iconos*, No. 8, Junio-Agosto.
- Andrade, Pablo, 2000, *The Evolution of the Idea of Political Democracy in Latin America: A critique*, MRP, Social & Political Thought, York University.
- Andrade, Pablo, 2001, "Libertad, desarrollo y democracia", *Iconos*, No. 10, abril.
- Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Falleto, 1971, *Dependencia y Desarrollo en América Latina, Siglo XXI*, México.
- Collier, David (ed.), 1979, *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press, Princeton.
- Hale, Charles, 1991, "Ideas políticas y sociales en América Latina, 1870-1930" en Leslie Bethell, *Historia de América Latina, Vol.8. América Latina: cultura y sociedad, 1830-1930*, Crítica, Barcelona.
- Kanburg, Ravi and Nora Lustig, 1999, "Why is Inequality Back on the Agenda?", *Annual Bank Conference on Development Economics*, World Bank.
- Lechner, Norbert, 1985, "De la Revolución a la Democracia. El debate intelectual en América del Sur" en *Opciones*, No.6.
- Linz, Juan, "The party system of Spain: past and future" en Lipset y Rokkan, *op. cit.*
- Lipset, Seymour Martin y Rokkan, Stein, 1967, "Cleavage structures, party systems and voter alignments: an introduction" en Lipset y Rokkan (eds.), *Party systems and Voter Alignments*, Free Press, New York.
- Lipset, Seymour Martin, 1959, "Some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy", *American Political Science Review*, No. 53.
- Love, Joseph, 1993, "Economic Ideas and ideologies in Latin America since 1930" en Leslie Bethell, *The Cambridge History of Latin America. Ideas and Ideologies in Twentieth Century Latin America*, Cambridge University Press, England.
- Mill, John Stuart, *On Liberty*, [www.la.utexas.edu/research/poltheory/mill](http://www.la.utexas.edu/research/poltheory/mill)
- O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter, 1988, *Conclusiones Tentativas sobre las Democracias Inciertas. Transiciones desde un Gobierno Autoritario*, vol.4, Paidós, Buenos Aires.
- O'Donnell, Guillermo, 1978, "Reflections on the Pattern of Change in the Bureaucratic Authoritarian State", *Latin American Research Review*, vol. 13, No. 1.
- O'Donnell, Guillermo, 1994, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, 5, January.
- O'Donnell, Guillermo, 1999, "Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America" en O'Donnell, Guillermo, Juan Méndez (eds.), *The Poor and the Rule of Law in Latin America*, University of Notre Dame, Notre Dame.
- Schmitter, Philippe, 1995, "Democracy's Future. More Liberal, Preliberal, or Postliberal?", *Journal of Democracy*, vol. 6, No.1, January.
- Schumpeter, Joseph A. , 1950, *Capitalism, Socialism and Democracy*, 3<sup>rd</sup> ed., Harper and Row, New York.
- Stepan, Alfred, 1978, *The State and Society: Peru in comparative perspective*, Princeton University Press, Princeton.
- Véliz, Claudio, 1965, *Obstacles to Change in Latin America*, Oxford University Press, London, New York, Toronto.
- Whitehead, Laurence, 1997, "The vexed issue of the meaning of 'democracy' " en *Journal of Political Ideologies*, vol. 2, No. 2.
- Wolf, 2000, *Prisoners and Escapees: Improving the Institutional Responsibility Square in Bangladesh*, Institute for International Policy Analysis, University of Bath, May.