

La incertidumbre institucional y las fronteras borrosas de la transición y consolidación democráticas*

Andreas Schedler

¿CUÁNDO COMIENZAN LAS TRANSICIONES DEMOCRÁTICAS? ¿Cuándo concluyen? ¿Y cuándo terminan los procesos de consolidación democrática? Los estudiosos de la democratización política apenas han reflexionado sobre la primera pregunta, han dado por sentada la segunda y se han desesperado con la tercera. Sin embargo, ninguna de las tres fronteras temporales está claramente delineada. Con frecuencia resulta complicado decir en qué punto se inicia una transición; a veces resulta difícil saber cuándo termina; y normalmente es imposible decir cuándo concluyen los procesos de consolidación. Sin embargo, sus fronteras borrosas ponen en tela de juicio los análisis empíricos acerca de la ocurrencia, las trayectorias, los resultados y las consecuencias de los cambios de régimen. Si no logramos delimitar claramente nuestros objetos de investigación, no podremos comunicar claramente nuestros resultados de investigación. Si no traducimos nuestra terminología común de transición y consolidación en estándares comunes de operacionalización y observación, no llegaremos a entender bien las afirmaciones descriptivas y explicativas que hacemos sobre la transición y la consolidación. Fronteras operativas borrosas pueden generar hallazgos empíricos borrosos. Sin embargo—como se argumenta en el presente artículo—, las desdibujadas fronteras de la transición y la consolidación democráticas no son un problema de incompetencia conceptual, sino de realidad política. No son primeramente

* Una versión modificada de este artículo apareció con el título de “Taking Uncertainty Seriously: The Blurred Boundaries of Democratic Transition and Consolidation”, en *Democratization*, vol. 8, núm. 4, 2001, pp. 23-40. En 2002, fue distinguido con el Premio Frank Cass. Agradecemos a Frank Cass Publishers el permiso de su publicación en castellano.

atribuibles a los estudiosos de la democratización, sino a la naturaleza empírica de la democratización. No es una falta de claridad intelectual, sino la falta de claridad de cambios institucionales, lo que vuelve borrosas las fronteras de la democratización. Lo que enfrentamos no es una ambigüedad subjetiva, sino estructural.

Los estudios sobre democratización suelen definir los procesos de transición, así como los de consolidación, en términos de incertidumbre. Una transición democrática empieza cuando los actores que impulsan los procesos democráticos logran romper la certeza relativa de continuidad autoritaria, despertando expectativas de cambio democrático. La consolidación de la democracia concluye cuando dichos actores logran establecer una certeza razonable acerca de la continuidad del nuevo régimen democrático, abatiendo las expectativas de regresión autoritaria. En esta perspectiva, la incertidumbre acerca de las reglas fundamentales del juego político es el sello distintivo de ambos procesos. El surgimiento de la incertidumbre marca el comienzo del cambio de régimen, y el desvanecimiento de la incertidumbre marca la culminación exitosa de la consolidación.¹ Ahora bien, aun cuando los especialistas conceptualizan las fases de la democratización desde el punto de vista de la incertidumbre institucional, ellos mismos tienden a hacer a un lado los problemas de la incertidumbre en cuanto se vuelven hacia la investigación empírica concreta. En lugar de analizar las percepciones de los actores, estudian los resultados fácticos del cambio de régimen.

Este artículo, en cambio, se propone tomar la incertidumbre en serio.² De entrada, distingue entre enfoques “prospectivos” que toman en cuenta la incertidumbre, y enfoques “retrospectivos” que reconstruyen la evolución de los hechos. A continuación, el texto revisa la “frontera interior” de la democratización: el umbral entre la transición y la consolidación. Luego analiza el principal obstáculo que enfrentamos cuando intentamos trazar fronte-

¹ En el debate académico y político, el término “consolidación democrática” ha sido usado de muchas maneras diferentes. Cuando se habla de “consolidación”, en el presente ensayo sólo se hace referencia a su significado “clásico”, estrecho, que asume como su principal objetivo evitar un retroceso al autoritarismo. Para un intento por dar sentido (y orden) a la polisemia del término, véase Andreas Schedler, “What is Democratic Consolidation?”, *Journal of Democracy*, vol. 9, núm. 2, 1998, pp. 91-107.

² Nótese que nuestra atención se centra en la incertidumbre institucional (la incertidumbre de las reglas del juego), no en la incertidumbre sustantiva (la incertidumbre de los resultados del juego). La segunda constituye un rasgo esencial de la democracia liberal, mientras que la primera constituye un profundo peligro para ella. Véase también Shaheen Mozaffar y Andreas Schedler, “Introduction: The Comparative Study of Electoral Governance”, *International Political Science Review*, vol. 23, núm. 1, 2002, pp. 5-27.

Cuadro 1

Perspectivas metodológicas sobre la transición
y la consolidación democráticas

<i>Dimensiones</i>	<i>Perspectiva externa</i>	<i>Perspectiva interna</i>
Perspectiva temporal	Retrospectiva	Prospectiva
Perspectiva de observación	Observador externo	Participante interno
Nivel de observación	Instituciones políticas	Actores políticos
Objeto de observación	Hechos: Cambio o estabilidad de régimen	Cogniciones: expectativas de cambio o estabilidad de régimen
Variable dependiente	Grados de estabilidad	Grados de incertidumbre
Modo de explicación	Causal	Intencional

ras temporales en el blando terreno de las percepciones de los actores: las diferentes trayectorias empíricas que pueden recorrer las expectativas sociales. Las “fronteras externas” de la democratización —el inicio de la transición y el fin de la consolidación— resultan indeterminadas cuando la incertidumbre institucional evoluciona de manera oscilatoria, cuando cambia de manera gradual, o cuando se queda estancada. Sólo existen claras discontinuidades temporales cuando hay “eventos focales” rotundos que hacen que las expectativas sociales converjan de manera abrupta en niveles extremos de incertidumbre institucional.

Perspectivas contrastantes

Cuando los especialistas estudian los procesos de democratización, o bien adoptan la perspectiva “externa” del observador que no se interesa por las expectativas intersubjetivas, o bien adoptan la perspectiva “interna” del participante virtual que toma en cuenta las percepciones subjetivas de los actores. El Cuadro 1 resume algunos rasgos centrales que diferencian los enfo-

ques “externos” e “internos” de la transición y la consolidación. El primer enfoque adopta el punto de vista de un observador externo que examina los hechos históricos de cambio y estabilidad de régimen. Se interesa por patrones institucionales y su modo natural de explicación es el causal. Como se basa en la lógica de la covariación, los factores estructurales antecedentes explican los regímenes resultantes. El segundo enfoque reconstruye los puntos de vista de los participantes internos que tienen expectativas cognitivas de cambio o estabilidad de régimen. Se interesa por las percepciones de los actores y su modo inevitable de explicación es el intencional. Como se sostiene en la lógica del razonamiento, la racionalidad cognitiva de los actores explica los grados prevalecientes de incertidumbre.³

Una de las aportaciones más perdurables que Guillermo O’Donnell y Philippe Schmitter hicieron en su obra ya clásica *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies* (1986) fue introducir la noción de la incertidumbre en los estudios de cambio de régimen. Desde el mismísimo párrafo que abre su ensayo, los dos autores insisten elocuentemente en la naturaleza abierta, incierta, del cambio. Las transiciones de régimen —dicen— no conducen inexorablemente a un gobierno democrático; representan viajes arriesgados del autoritarismo “a ‘alguna otra cosa’ incierta”. Se trata de periodos de “extraordinaria incertidumbre” en los que los “sucesos inesperados (la ‘fortuna’), la información insuficiente, las decisiones audaces y apresuradas, la confusión en torno de los motivos e intereses, la plasticidad y aun la indefinición de las identidades políticas, así como el talento de determinados individuos (la ‘virtud’), son con frecuencia decisivos”. Como los autores lo afirman, en tales “situaciones de rápido cambio” caracterizadas por un “alto grado de indeterminación de las interacciones, estrategias y resultados”, “lo imprevisto y lo posible [cuentan tanto] como lo usual y lo probable”.⁴ En textos posteriores de otros autores, la estrecha asociación empírica de transición e incertidumbre se ha convertido en una estrecha asociación por definición. Entre los estudiosos

³ Sobre la oposición metodológica entre perspectivas externas e internas, véase Andreas Schedler, “Arguing and Observing: Internal and External Critiques of Judicial Impartiality”, *Journal of Political Philosophy*, vol. 12, núm. 4, 2004, en prensa. Sobre explicaciones causales e intencionales, véase también Jon Elster, “Marxism, Functionalism, and Game Theory: The Case for Methodological Individualism”, *Theory and Society*, vol. 11, 1982, pp. 453-482.

⁴ Guillermo O’Donnell y Philippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore (Maryland)/Londres, Johns Hopkins University Press, 1986, pp. 3-5. [Versión en castellano: *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 4, *Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, trad. Leandro Wolfson, supervisada por Oscar Oszlak, Buenos Aires, Paidós, 1988, pp. 15-18.]

de la democratización se ha vuelto lugar común concebir las transiciones democráticas como “intervalos de intensa incertidumbre política”.⁵

Buena parte de la bibliografía especializada posterior sobre la fase postransicional de la consolidación democrática se ha seguido centrando en la incertidumbre. Durante la consolidación persiste la incertidumbre, aunque con un referente empírico diferente. Ya no es la continuidad autoritaria, sino la continuidad democrática la que está en tela de juicio. El *telos* de la consolidación es reducir esa incertidumbre hasta un punto en el que todos los actores principales “confíen en que [el régimen] perdure en el futuro previsible”.⁶ Si bien el cometido de la transición es abrir la ventana de la incertidumbre y crear oportunidades para el cambio democrático, el reto de la consolidación es cerrar la ventana de la incertidumbre y cancelar las posibilidades de regresar al autoritarismo. Las transiciones crean esperanzas de cambio democrático; los procesos de consolidación, confianza en la estabilidad democrática.⁷

Desde el punto de vista prospectivo de los participantes —y contrario al “consenso intelectual establecido” acerca de su naturaleza contrastante e incluso incompatible—,⁸ los conceptos emparentados de transición y consolidación democráticas se basan entonces en fundamentos teóricos idénticos: incertidumbre institucional, expectativas sociales acerca del destino del régimen político existente. Durante las transiciones, no existe la certeza de que se establecerán reglas democráticas; durante los procesos de consolidación, no existe la certeza de que perdurarán las reglas democráticas. Si bien una transición arranca cuando se rompen las expectativas de continuidad autoritaria, la consolidación llega a su término cuando se arraigan expectativas de continuidad democrática.

No obstante, para muchos estudiosos de la democratización las expectativas de los actores no son información relevante. En lugar de examinar cog-

⁵ Michael Bratton y Nicolas van de Walle, *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, p. 10.

⁶ J. Samuel Valenzuela, “Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions”, en Scott Mainwaring, Guillermo O’Donnell y J. Samuel Valenzuela (comps.), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame (Indiana), University of Notre Dame Press, 1992, p. 70.

⁷ Andreas Schedler, “How Should We Study Democratic Consolidation?”, *Democratization*, vol. 5, núm. 4, 1998, pp. 3-5.

⁸ Bratton y Van de Walle, *Democratic Experiments in Africa*, *op. cit.*, p. 47. Como los autores lo dicen: “los estudiosos se inclinan por las explicaciones contingentes en el caso de las transiciones de régimen y por las explicaciones estructurales en el de la consolidación del régimen” (sin las cursivas del original).

niciones intersubjetivas, estudian los resultados fácticos del cambio de régimen. Del lado de las transiciones, un destacado ejemplo reciente es el análisis estadístico de la democracia y el desarrollo económico en 135 países realizado por Adam Przeworski, Michael Alvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi. En su ambicioso estudio de las condiciones estructurales del cambio y la estabilidad de los regímenes políticos, las acuciantes incertidumbres que rodean los procesos de transición y consolidación de régimen se vuelven irrelevantes. Su extensa base de datos de regímenes políticos entre 1950 y 1990 sólo registra determinados tipos de régimen por año. El término “transición” no designa más que un cambio en la clasificación de un régimen. Para el tratamiento estadístico de las transiciones las percepciones de los actores no cuentan.⁹ Del lado de la consolidación, ha sido sobre todo en el estudio estadístico de las trayectorias históricas de los regímenes políticos, donde los autores han usado la noción de consolidación democrática “prácticamente [como] sinónimo del antiguo concepto de estabilidad democrática”.¹⁰

Hasta cierto punto, los autores han elegido entre una perspectiva “interna” de la democratización y otra “externa” en función del contexto histórico que han enfrentado. Los especialistas que investigan (y tal vez viven en) regímenes en transición tienden más a tomar en serio las percepciones de los actores que aquellos que investigan (y tal vez viven en) regímenes que ya han pasado la transición. Cuando apenas se estaban dando los primeros cambios de régimen en la “tercera ola” de democratización global, fue natural adoptar la perspectiva de participantes que luchan en condiciones de incertidumbre.¹¹ Más adelante, resultó ya más fácil cambiar la perspectiva analítica de un punto de vista interno enfocado en percepciones intersubjetivas a un punto de vista externo basado en hechos históricos. A medida que las incer-

⁹ Adam Przeworski, Michael E. Alvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi, *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000. Sin embargo, Przeworski y sus coautores sí exponen algo parecido a una concepción prospectiva de la consolidación del régimen que denominan “peligros esperados para el régimen” (pp. 200-211).

¹⁰ Gerardo L. Munck, “Democratic Consolidation”, en Paul Barry Clarke y Joe Foweraker (comps.), *Encyclopedia of Democratic Thought*, Londres, Routledge, 2001. Un ejemplo es Timothy J. Power y Mark J. Gasiorowski, “Institutional Design and Democratic Consolidation in the Third World”, *Comparative Political Studies*, vol. 30, núm. 2, 1997, pp. 123-155.

¹¹ Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman (Oklahoma)/Londres, University of Oklahoma Press, 1991. [Versión en castellano: *La tercera ola. La democratización a finales del siglo xx*, trad. Josefina Delgado, Buenos Aires, Paidós, 1994.]

tidumbres del cambio y de la inestabilidad de régimen se desvanecieron, se volvió legítimo (en términos políticos) y factible (en términos de investigación) desplazar la atención de las ansiedades colectivas a los registros empíricos de cambio y sobrevivencia de régimen.

En este sentido, el cambio metodológico de un punto de vista prospectivo a un punto de vista retrospectivo reflejó cambios en las realidades políticas. En donde la democracia se volvió una realidad asentada, idear escenarios futuros se volvió menos relevante que explicar los resultados históricos. Además, las cambiantes perspectivas analíticas han sido sintomáticas de cambiantes prácticas de investigación. El conjunto de casos de democratización que estudia la política comparada, se ha expandido de los países precursores de la “tercera ola” hasta abarcar básicamente a todos los regímenes modernos del mundo, desde la invención de la democracia. Dada esta expansión del alcance histórico y comparativo, tomar en cuenta las percepciones de los actores se volvió impráctico, inapropiado e innecesario. En las investigaciones en que se estudia un número elevado de casos, analizar los niveles de incertidumbre parece impráctico debido a la falta generalizada de datos sobre la opinión pública. Además, parece inapropiado debido a la naturaleza de los factores explicativos típicamente privilegiados por la investigación estadística: las explicaciones estructurales a largo plazo no pueden explicar las fluctuaciones a corto plazo que sufren las expectativas de los actores. Por último, una vez alcanzado el cambio de régimen, parecía innecesario tomar en cuenta las incertidumbres que lo acompañaron. En retrospectiva, la suerte de la democratización está echada. El curso de la historia ha disipado la incertidumbre del cambio de régimen.

La incorporación de nuevos objetos de investigación ha abierto la puerta para modificar los propósitos y las perspectivas de investigación. Sin embargo, las herramientas conceptuales básicas no han sido adaptadas de manera correspondiente. En consecuencia, los estudios de democratización han llegado a vivir en un estado de divorcio entre sus conceptos y sus observaciones. Hay una discrepancia notable entre la conceptualización común de la transición y la consolidación y su operacionalización común en la investigación comparada y estadística. Conceptualmente, la mayoría de los especialistas parece aceptar la incertidumbre como rasgo definitorio de los procesos de transición y consolidación; pero operativamente, excepto en los estudios de caso que centran su atención en los actores y los patrones de interacción, la mayoría de los estudios comparados sobre procesos de democratización no le asigna ningún papel a la incertidumbre institucional.

Ninguna de las dos perspectivas metodológicas es intrínsecamente superior a la otra; en principio, ambas son enteramente legítimas. Que optemos por

examinar las expectativas de los actores o los resultados institucionales dependerá del objetivo de nuestra investigación, de nuestro marco teórico y del acceso que tengamos a la información. Debería quedar claro, empero, qué es lo que decidimos hacer y por qué. Deberíamos evitar las combinaciones “ciegas” en que nuestras coordenadas conceptuales (cimentadas en la incertidumbre) son incompatibles con nuestras decisiones operativas (que hacen caso omiso de la incertidumbre). Y deberíamos aclarar si nuestro punto de vista metodológico se deriva de consideraciones teóricas, metodológicas o pragmáticas.

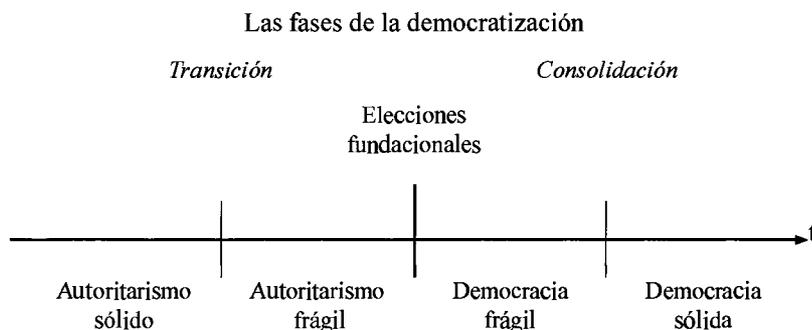
Convencido de que ambos enfoques son potencialmente muy fructíferos, el presente artículo no pretende arbitrar entre ellos. Simplemente adopta la perspectiva interna, por lo que toma la incertidumbre en serio para examinar sus implicaciones operativas en el establecimiento de las fronteras temporales de la transición y la consolidación democráticas. Como se argumentará, el papel central que desempeña la incertidumbre institucional en nuestras concepciones de transición y consolidación, explica por qué las fronteras de la democratización suelen ser tan polémicas entre los políticos profesionales así como entre los politólogos. La naturaleza plural e inestable de las expectativas sociales tiende a subvertir la pretensión de trazar líneas claras de demarcación entre fases históricas que están definidas en términos de incertidumbre política.¹²

La frontera común

Si tanto la transición como la consolidación se caracterizan por la incertidumbre institucional, lo que surge es una simple secuencia de fases (véase la Gráfica 1). Para empezar, con la irrupción de la incertidumbre, “el autoritaris-

¹² Esto no quiere decir que los enfoques retrospectivos tengan menos dificultades para establecer fronteras temporales, ya que enfrentan el problema de examinar paso a paso las cadenas de causación desde un punto final (sea logrado o sólo anticipado) de la democratización (sea cambio de régimen o estabilidad de régimen) hasta algún momento en que se desencadenó en el pasado autoritario. Sin embargo, es probable que diferentes teorías explicativas y relatos históricos nos ofrezcan marcadores temporales divergentes. Como Gerardo Munck acertadamente lo plantea, entre las “muchas preguntas concernientes a las transiciones democráticas recientes que siguen sin respuesta” están “las fuentes del impulso inicial de una transición” (“Democratic Consolidation”, *op. cit.*). Véase una discusión muy perspicaz de la “profundidad” *versus* “superficialidad” causal en las explicaciones comparadas del cambio de régimen, en Herbert Kitschelt, “Accounting for Outcomes of Post-Communist Regime Change: Causal Depth or Shallowness in Rival Explanations”, 95ª Reunión Anual, American Political Science Association (APSA), Atlanta, 2-5 de septiembre de 1999.

Gráfica 1



mo sólido” da pie al “autoritarismo frágil”. Posteriormente, con la disipación de la incertidumbre, la “democracia frágil” da paso a la “democracia sólida”. La transición ocurre en condiciones de fragilidad autoritaria, la consolidación en condiciones de fragilidad democrática. Como se argumentará más adelante, conceptualizar la democratización en términos de incertidumbre crea dificultades sistemáticas para delinear sus fronteras externas (el comienzo de la transición y el fin de la consolidación). No obstante, la frontera interna de la democratización, la línea divisoria que separa la transición de la consolidación, frecuentemente tampoco es tan resplandeciente ni tan marcada como a veces lo pensamos.

Los estudiosos de la democratización política suelen conceptualizar la transición y la consolidación democráticas como fases subsecuentes del cambio de régimen. En la cronología estándar de la democratización, como la que se observa en la Gráfica 1, primero viene la transición, luego la consolidación. Esta última arranca en el momento en que la primera termina.¹³ En términos generales, la tarea de identificar el umbral entre transición y consolidación no es ni muy compleja ni muy controvertida. La democracia moderna posee una esencia institucional concreta: elecciones libres, limpias, incluyentes y competitivas. La mayor parte de las personas estaría de acuerdo en que la democracia liberal es algo más que elecciones, pero no puede ser menos. Las elecciones como un elemento constitutivo de la democracia dotan a las transiciones de un umbral institucional nítido: la celebración de

¹³ Véase, por ejemplo, Gretchen Casper y Michelle M. Taylor, *Negotiating Democracy: Transitions from Authoritarian Rule*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1996.

“elecciones fundacionales” que cumplan con los estándares democráticos mínimos. Hay cierta indeterminación acerca de la fecha precisa que se ha de elegir —el día en que los ciudadanos ratifican una nueva constitución democrática, el día en que se celebran las elecciones democráticas, el día en que el jefe de gobierno electo toma posición, etc.—. Pero comúnmente los estudios de democratización pueden dar por sentado que disponemos de fechas institucionales nada ambiguas para determinar objetivamente cuándo una transición democrática ha llegado a su fin (si acaso esto ha sucedido). Por ejemplo, Juan Linz y Alfred Stepan logran dar días precisos (por lo general las fechas de la primera elección democrática) que señalan el fin de la transición para cada una de las democracias de la tercera ola que han estudiado (Grecia, España, Portugal, Argentina, Brasil, Uruguay, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia y Rumania).¹⁴ Sin embargo, pese a la nitidez de esas fronteras, es necesario hacer algunas observaciones.

En primer lugar, nuestra capacidad para establecer finales de transición claros e indiscutibles depende de ciertas suposiciones normativas y empíricas. Desde el punto de vista *normativo*, si queremos llegar a percepciones compartidas de las fronteras de la democratización necesitamos tener concepciones compartidas de la democracia. Sólo cuando tengamos concepciones coincidentes acerca de los atributos necesarios y suficientes de la democracia, estableceremos finales coincidentes para un proceso que, se supone, conduce a la democracia.¹⁵ Desde el punto de vista *empírico*, nuestra capacidad para identificar divisiones históricas claras entre regímenes autoritarios y democráticos depende de que la realidad política se conforme a nuestra dicotomía conceptual entre autoritarismo y democracia. Algunas elecciones no tienen carácter fundacional, sino simplemente de transición. Si no cumplen con los estándares mínimos de un proceso democrático y terminan ratificando a los gobernantes autoritarios en el poder, no son elecciones que definen un quiebre histórico (“breakthrough elections”).¹⁶ Más bien su ambigüedad estruc-

¹⁴ Juan J. Linz y Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore (Maryland)/Londres, Johns Hopkins University Press, 1996.

¹⁵ Sobre las diferencias normativas como un motivo que ha estado produciendo y reproduciendo controversias empíricas acerca del fin de la transición mexicana, véase Andreas Schedler, “Common Sense without Common Ground: The Concept of Democratic Transition in Mexican Politics”, *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, vol. 16, núm. 2, 2000, pp. 321-341.

¹⁶ Patrick Merloe, “Lessons Learned and Challenges Facing International Election Monitoring”, Washington, DC, National Democratic Institute for International Affairs (NDI), 1999, p. 3. Texto completo en http://www.ndi.org/ndi/library/3_elect_lessons99.html, consultado el 22 de septiembre de 2003.

tural tiende a prolongar la transición y a desdibujar su línea de llegada. El final de la democratización es tan ambivalente como el régimen político del que parte y al que conduce.¹⁷

En segundo lugar, definir las transiciones como tiempos de incertidumbre no es siempre compatible con definir su finalidad en términos electorales e institucionales. La incertidumbre de la transición puede desvanecerse mucho antes de que se celebren las primeras elecciones. Por ejemplo, un gobierno interino que “anuncia la certeza de su propia derrota”¹⁸ convocando a elecciones en las que no compite puede disipar en buena medida la incertidumbre de la transición (con la condición de que los actores den credibilidad a ese anuncio). En tales casos, parece plausible concebir la crisis e incertidumbre institucional sólo como una etapa inicial que inaugura la transición.¹⁹

La evolución de la incertidumbre

Si las transiciones comienzan cuando brota la incertidumbre de las crisis autoritarias, mientras que los procesos de consolidación terminan con el desvanecimiento la incertidumbre de las crisis democráticas, ¿cómo podemos determinar exactamente (o sólo aproximadamente) cuándo ocurrirá esto? Trazar fronteras temporales sobre los suelos blandos de las expectativas de los actores no es una tarea trivial. Muy por el contrario, delimitar las fases del cambio de régimen tomando como base las percepciones sociales de la incertidumbre plantea retos prácticos, metodológicos y empíricos formidables. En el ámbito de lo *práctico*, el principal problema radica en la escasez de datos sistemáticos sobre las creencias de los actores políticos en torno al futuro de su régimen político. En el ámbito de lo *metodológico*, la pluralidad natural de las expectativas sociales plantea retos importantes al tratar de agregar sus percepciones de incertidumbre. Por ejemplo, las élites políticas y los ciudadanos, el gobierno y los partidos de oposición, los actores civiles y los militares, los observadores nacionales e internacionales, así como los profesionales y los estudiosos pueden todos sostener creencias divergentes acerca

¹⁷ Sobre la ambigüedad estructural de los procesos de democratización por la vía electoral, véase Andreas Schedler, “The Nested Game of Democratization by Elections”, *International Political Science Review*, vol. 23, núm. 1, 2002, pp. 103-122.

¹⁸ James W. McGuire, “Interim Government and Democratic Consolidation: Argentina in Comparative Perspective”, en Yossi Shain y Juan J. Linz (comps.), *Between States: Interim Governments and Democratic Transitions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, p. 180.

¹⁹ Véase Casper y Taylor, *Negotiating Democracy*, op. cit., pp. 22-24.

del futuro de un régimen determinado. ¿A quién deberíamos preguntarle? Cuanto más entren en conflicto las expectativas de los actores, tanto más cuestionable será agregarlas y dicotomizarlas en niveles “altos” y “bajos” de incertidumbre institucional.²⁰

En el terreno de lo *empírico*, las percepciones sociales de la incertidumbre pueden evolucionar de formas que minen cualquier pretensión de establecer fronteras externas de la democratización bien delineadas (aun cuando resulte que las expectativas individuales convergen en un nivel determinado de incertidumbre política). Como lo ilustra la Gráfica 2, en las transiciones democráticas, los niveles de incertidumbre política pueden variar siguiendo cuatro tipos ideales de trayectorias.

- a) *Cambio gradual*: Los sociólogos tienden a describir los procesos de institucionalización como cambios graduales y descentralizados de expectativas. Los especialistas que conceptualizan la consolidación democrática como un proceso de “habitación” o “institucionalización” se basan en una imagen evolutiva similar de transformación progresiva. Pero no sólo la construcción de instituciones, también su desconstrucción puede seguir una trayectoria gradual. En lugar de derrumbarse, los regímenes autoritarios pueden desgastarse con el paso del tiempo.²¹
- b) *Oscilación*: Las expectativas de la sociedad son maleables y a menudo volátiles. En consecuencia, las expectativas de cambio de régimen pueden evolucionar de manera no lineal, expuestas a rachas de repuntes y caídas. Los regímenes autoritarios a veces pasan por ciclos de protesta, represión y “reforma errática”²² en los que los momentos de esperanza democrática alternan con los tiempos de desesperanza. Los regímenes democráticos, asimismo, pueden parecer seguros y confiados un día, sólo para sumirse en una aguda crisis al día siguiente, y volver a la normalidad una semana después.
- c) *Fragilidad continua*: A veces, en lugar de conducir del autoritarismo estable a la democracia estable, los episodios de cambio de régimen conducen de un régimen autoritario frágil a un régimen democrático igual-

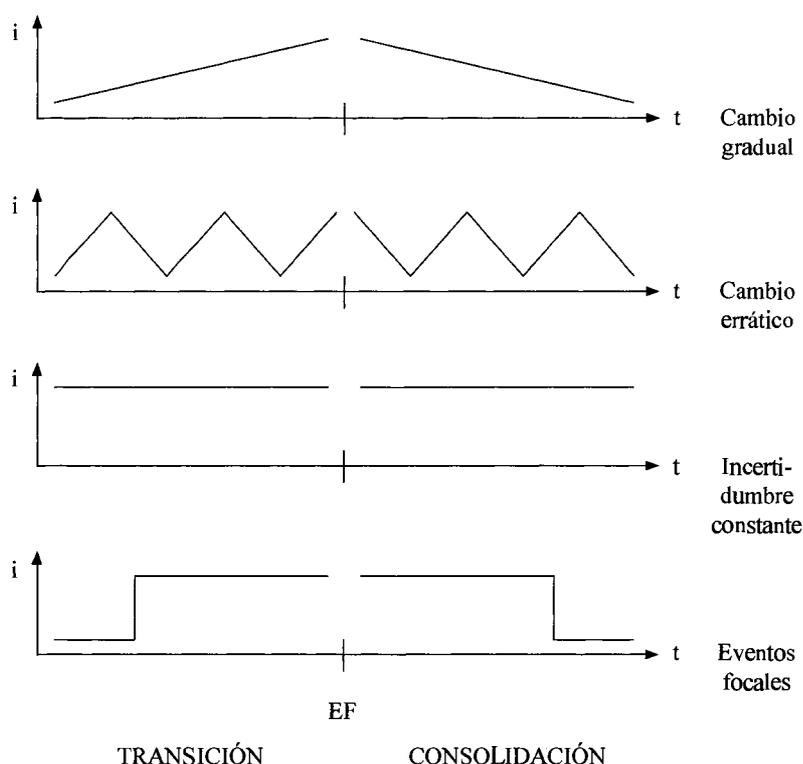
²⁰ Sobre las dificultades metodológicas que implica medir las incertidumbres de la consolidación, véase Schedler, “How Should We Study Democratic Consolidation?”, *op. cit.*

²¹ Sobre la formulación original de la consolidación democrática como proceso de habitación, véase Dankwart Rustow, “Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model”, *Comparative Politics*, vol. 2, núm. 3, 1970, pp. 337-363.

²² Antony Oberschall, “Social Movements and the Transition to Democracy”, *Democratization*, vol. 7, núm. 3, 2000, p. 30.

Gráfica 2

La evolución de la incertidumbre



i = incertidumbre; t = tiempo; EF = elecciones fundacionales

mente frágil. Tanto el régimen antecesor como el sucesor muestran niveles bajos de institucionalización, y la incertidumbre del cambio de régimen es indistinguible de la incertidumbre del régimen en ejercicio. Un tipo de transición permanente (sin un inicio claro) conduce a un tipo de consolidación permanente (sin ningún final claro).

- d) *Cambio súbito:* Sólo los cambios súbitos de percepciones de la sociedad ofrecen fases de cambio de régimen con fronteras externas bien definidas. Únicamente cuando ocurren “eventos focales” incisivos se

puede dar una “revolución de expectativas” en la sociedad —una súbita redefinición de las percepciones colectivas acerca de la solidez del régimen—. Sólo tales sucesos radicales que rompen las expectativas de la sociedad de manera duradera (en lugar de transformarlas gradualmente o de cambiarlas temporalmente) establecen discontinuidades temporales sin ambigüedades. El comienzo de una transición está bien definido sólo cuando el régimen autoritario *súbitamente* empieza a lucir vulnerable (y mantiene esa apariencia hasta que se instala la democracia). El final de la consolidación sólo está bien definido cuando el régimen democrático *súbitamente* empieza a lucir invencible (y mantiene esa apariencia de manera indefinida).

Las cuatro trayectorias no agotan todas las posibilidades lógicas. Para empezar, ninguna incluye la posibilidad de que los regímenes pueden cambiar “furtivamente”, a escondidas (“by stealth”),²³ como resultado de cambios puramente fácticos que tienen lugar sin que se acompañen de cambios en las expectativas societales. Los regímenes pueden derrumbarse sin que nadie lo espere y se pueden desgastar sin que nadie lo note. Podríamos decir que en tales casos los regímenes cambian sin transición. Es sólo en retrospectiva, después de la “muerte súbita” del régimen o de su progresiva “muerte lenta”,²⁴ que los actores se percatan de ello, notando con asombro: “ya cambiamos de país, ya no estamos donde estuvimos antes”. Las cuatro trayectorias que expusimos, sin embargo, sí representan los principales patrones de cambio en la incertidumbre institucional percibida durante los procesos de transición y de consolidación. En principio, las dos primeras no plantean problemas conceptuales importantes. Analizar los patrones de cambio tanto graduales como cíclicos ha sido durante mucho tiempo la materia empírica de los estudios de democratización, aun si las implicaciones de estos modelos para la delimitación de la democratización no han recibido atención sistemática. En comparación, la transición del autoritarismo frágil a la democracia frágil así como la idea de “eventos focales” disruptivos merecen alguna explicación adicional.

²³ Laurence Whitehead, “An Elusive Transition: The Slow Motion Demise of Authoritarian Dominant Party Rule in Mexico”, *Democratization*, vol. 2, núm. 3, 1995, pp. 246-269.

²⁴ Guillermo O’Donnell, “Transitions, Continuities, and Paradoxes”, en Scott Mainwaring, Guillermo O’Donnell y J. Samuel Valenzuela (comps.), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame (Indiana), University of Notre Dame Press, 1992, pp. 17-56.

Regímenes frágiles

La idea de que las transiciones democráticas comienzan con la introducción de incertidumbre presupone que el régimen autoritario precedente ha adquirido algún grado mínimo de institucionalización y, por consiguiente, de certidumbre. Si los gobernantes autoritarios no presiden un “régimen” consolidado sino más bien una “situación” inestable —tal como Juan Linz describió el gobierno militar brasileño posterior a 1964—,²⁵ la incertidumbre es la marca distintiva de la política, no sólo de la política de transición. En tales casos, las transiciones políticas, que conducen de un régimen incierto a otro, no introducen incertidumbre: la prolongan. En América del Sur, hay dos casos que se acercan a tal imagen de crisis permanente y, con ello, de transición permanente: Bolivia, entre 1978 y 1982, con “una tumultuosa ronda de golpes, contragolpes y elecciones fallidas”,²⁶ y tal vez Ecuador desde su independencia, con sus diecisiete constituciones promulgadas entre 1835 y 1978 y sólo doce de 35 presidentes que completaron sus periodos regularmente.²⁷

En su ensayo de 1986, O'Donnell y Schmitter eluden este problema conceptual estipulando que los regímenes políticos son institucionalizados por definición. La idea misma de un régimen —dicen— “entraña forzosamente la institucionalización”.²⁸ Para merecer su nombre, un régimen debe ser un régimen efectivo. Sus reglas constitutivas deben ser “conocidas, practicadas y aceptadas regularmente” y los “disidentes reales o potenciales” deben ser

²⁵ Juan J. Linz, “The Future of an Authoritarian Situation or the Institutionalization of an Authoritarian Regime: The Case of Brazil”, en Alfred Stepan (comp.), *Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future*, New Haven (Connecticut)/Londres, Yale University Press, 1973, pp. 233-254.

²⁶ Eduardo A. Gamarra y James M. Malloy, “The Patrimonial Dynamics of Party Politics in Bolivia”, en Scott Mainwaring y Timothy R. Scully (comps.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford (California), Stanford University Press, 1995, p. 409. [Versión en castellano: “La dinámica patrimonial de la política partidaria en Bolivia”, *La construcción de instituciones democráticas: sistemas de partidos en América Latina*, trad. Fermín Donoso y David Grimsditch, Santiago (Chile), CIEPLAN, 1996.]

²⁷ Véase Catherine M. Conaghan, “Loose Parties, ‘Floating’ Politicians, and Institutional Stress: Presidentialism in Ecuador, 1979-1988”, en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore (Maryland)/Londres, Johns Hopkins University Press, 1994, pp. 255-256. [Versión en castellano: “Partidos débiles, políticos ‘indecisos’ y tensión institucional: el presidencialismo en Ecuador, 1979-1988”, *La crisis del presidencialismo*, vol. 2, *El caso de la Latinoamérica*, trad. Adolfo Gómez Cedillo, Madrid, Alianza, 1998, pp. 239-281.]

²⁸ O'Donnell y Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule*, op. cit., p. 73. [P. 118 de la versión en castellano.]

lo suficientemente débiles para que sea “improbable [...] [que] pongan en peligro” tales reglas.²⁹ En consecuencia, conceptualizan una transición como “el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro”.³⁰ La bibliografía neoinstitucional actual tiende a concebir las instituciones de manera similar. Con frecuencia se nos dice que las instituciones son reglas, pero no son cualquier tipo de reglas. Sólo aquellas reglas que son “ampliamente conocidas y generalmente aceptadas” y por ende “efectivas”³¹ cuentan como instituciones. Sin embargo, circunscribir el concepto de instituciones a arreglos seguros y en vigor impone límites radicales al alcance de la investigación institucional. Expulsar la incertidumbre del reino de las instituciones sociales limita los análisis a normas y reglas cuya efectividad damos por sentada. La vieja pregunta de si las instituciones cuentan, o no, se resuelve por definición. Las instituciones débiles, frágiles e impugnadas no cuentan como instituciones. Los tiempos de cambio institucional, los tiempos de transición, son tiempos de vacío institucional.

Tomar la “institucionalización” como rasgo constitutivo de los regímenes políticos nos impone restricciones similares. Si los regímenes débiles, frágiles e impugnados no cuentan como regímenes, el alcance de los estudios de regímenes políticos se reduce drásticamente. En primer lugar, si un régimen deja de ser un régimen en cuanto comienza a lucir endeble, el comienzo de una transición coincide con el fin del *ancien régime*. Pero, ¿es así como concebimos las transiciones democráticas? Por ejemplo, ¿el régimen autoritario de España terminó con la muerte de Franco? ¿O acaso el autoritarismo mexicano terminó con el repunte de la incertidumbre en la víspera de las elecciones presidenciales de 1988? En la mayoría de los casos, argumentaríamos más bien que el fin del autoritarismo coincide con el fin, no con el comienzo, de la transición democrática.

En segundo lugar, si un régimen no es un régimen a menos que esté consolidado, no deberíamos describir como “regímenes” políticos a las nuevas “democracias inciertas” que O’Donnell y Schmitter analizan en su ensayo de 1986. Alternativamente, podríamos dejar de preocuparnos por su “consolidación”, ya que podemos suponer que está dada por definición. Un régimen político está consolidado o no es un régimen. En escritos posteriores, Guillermo O’Donnell hizo suya esta conclusión. Reafirmando la idea de que deberíamos incluir el criterio de estabilidad (esperada) en el concepto mis-

²⁹ *Idem.*

³⁰ *Ibid.*, p. 6. [P. 19 de la versión en castellano.]

³¹ Lee Epstein y Jack Knight, *The Choices Justices Make*, Washington, DC, Congressional Quarterly Press, 1998, p. 115.

mo de régimen político, O'Donnell estipula que una "definición apropiada de poliarquía también debería incluir una dimensión intertemporal: la expectativa generalizada de que continuará en un futuro indefinido".³² En consecuencia, ve "poca ganancia analítica" en hablar de "consolidación democrática".³³

En tercer lugar, expulsar a los "regímenes inciertos" del territorio conceptual del análisis de los regímenes crea complicaciones teóricas. No obstante, sí nos ofrece una ventaja clara: elimina el problema de cómo tratar las transiciones de regímenes débilmente institucionalizados a "alguna otra cosa". Simplemente retira tales experiencias de cambio de la agenda de los estudios de democratización. Dado que las "situaciones cambiantes" no cuentan como "transiciones" políticas, caen fuera del ámbito de competencia de los estudios de democratización. Sin régimen, no hay cambio de régimen.

En cambio, si aceptamos que los regímenes políticos pueden ser más o menos estables, las transiciones que se originan en "situaciones autoritarias" no difieren fundamentalmente de las transiciones "normales". Pero sí elevan la dificultad de identificar los momentos históricos decisivos que señalan el comienzo del cambio de régimen. Las transiciones cuyo punto de partida es un régimen no consolidado están "desenfocadas", desdibujadas. Sus momentos desencadenantes tienden a ser mucho más borrosos que en las transiciones que se originan en un autoritarismo fuerte y consolidado. Cuanto más débil sea el régimen autoritario, más ambiguas serán las fronteras temporales de su transición. Sucesos radicales, como cambios de gabinete, crisis económicas o protestas masivas, tienen pocas probabilidades de señalar discontinuidades claras. Más bien, una atmósfera tensa de crisis permanente genera, frustra y regenera continuamente las expectativas de cambio. En este sentido, las transformaciones de un régimen "débilmente institucionalizado" no hacen más que agudizar la indeterminación del punto de arranque de la transición.³⁴

³² Guillermo O'Donnell, "Illusions about Consolidation", *Journal of Democracy*, vol. 7, núm. 2, 1996, pp. 35-36.

³³ *Ibid.*, p. 37. Podemos observar, sin embargo, que O'Donnell es con todo ambivalente acerca del estatus conceptual y la relevancia teórica de la "consolidación democrática". Junto con su recomendación para deshacerse del concepto de consolidación, justifica su énfasis en las reglas informales porque se "necesita, entre otros propósitos, para evaluar [la] probabilidad de supervivencia" (p. 39) de diferentes tipos de democracia. Esto es, la prevalencia de reglas informales repercute en la consolidación democrática, de acuerdo con la definición que él mismo acepta (véase p. 37).

³⁴ Con todo, hay que reconocer que en algún punto de inestabilidad institucional deja de tener sentido hablar de la existencia de un "régimen" político. Tanto la autocracia como la democracia presuponen un mínimo de "orden político", como se expresa en el famoso *dictum* de Sa-

Los eventos focales de la transición

Ni la evolución gradual, ni una oscilación errática, ni niveles estables de incertidumbre institucional establecen claras discontinuidades entre certezas autoritarias e incertidumbres de transición. Es sólo por medio de “eventos focales” incisivos que las transiciones se desencadenan en algún momento claramente identificable. La noción de “eventos focales” tiene por objeto describir sucesos extraordinarios que logran crear expectativas convergentes entre grandes números de actores dispersos. Se inspira en la noción de “puntos focales” de Thomas Schelling. Puntos focales son rasgos sobresalientes del ambiente físico o social que ofrecen una “solución natural” alrededor de la cual tienden a coincidir las expectativas mutuas de los actores aun cuando no haya comunicación entre ellos. Por ejemplo, dos personas que se han perdido en una ciudad extranjera pueden reencontrarse si se dirigen al centro de información turística en la plaza principal. Los puntos focales son dispositivos coordinadores, claves simbólicas que hacen que las expectativas converjan intuitivamente en torno a la solución prominente que ofrecen.³⁵

Los “eventos focales” de los procesos de democratización cumplen el mismo papel de coordinar las expectativas. No ofrecen, empero, información acerca de *soluciones* posibles para juegos, sino información acerca de *juegos* posibles. Cuando inauguran las transiciones democráticas, los eventos focales revelan que las reglas del juego autoritario ya no son confiables, que la “estructura de decisión” se ha vuelto inestable y susceptible de cambios “endógenos”. Son señales de incertidumbre que convencen tanto al gobierno como a los actores de la oposición de que el autoritarismo ya no es el único juego en el pueblo (“the only game in town”). Cuando ponen fin a los procesos de consolidación democrática, los eventos focales revelan que los regímenes democráticos se han convertido en un marco confiable de interacción. Son indicios de confianza que convencen tanto a los actores democráticos como a los autoritarios de que la democracia se ha convertido en “el único juego” existente. Dichos puntos de cristalización son relativamente comunes al empezar las transiciones, pero raros cuando concluye la consolidación.

muel Huntington: “La diferencia política más importante entre los países se refiere, no a su forma de gobierno, sino al grado de gobierno con que cuentan”. Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven (Connecticut)/Londres, Yale University Press, 1968, p. 1. [Versión en castellano: *El orden político en las sociedades en cambio*, trad. de Oscar Oszlak, 2a. ed., Buenos Aires, Paidós, 1990 (Biblioteca Estado y Sociedad, 5), p. 13.]

³⁵ Véase Thomas C. Schelling, *The Strategy of Conflict*, Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press, 1960, pp. 53-80 y 111-113.

Tal vez una breve lista de cuatro puntos de partida comunes de una transición ilustre la idea.

- a) *Reformas liberalizadoras*: Siguiendo la explicación estándar de cambio de régimen, las transiciones democráticas empiezan cuando los gobernantes autoritarios introducen medidas liberalizadoras. “La señal típica de que se ha iniciado una transición es que estos gobernantes autoritarios, por cualquier motivo, comienzan a modificar sus propias reglas con vistas a ofrecer mayores garantías para los derechos de los individuos y grupos”.³⁶ La relajación de las restricciones a las libertades civiles suele provocar un conflicto entre “duros” y “blandos” dentro del régimen autoritario. Al mismo tiempo, los experimentos de apertura política tienden a dar origen a una división simétrica en las filas de la oposición —entre “moderados” que están dispuestos a entrar en el juego y negociar con el diablo y “radicales” que se rehúsan a hacerlo— con lo cual se abre “el clásico juego de transición de cuatro jugadores”.³⁷ El gobierno suele concebir las concesiones liberalizadoras como medidas preventivas de estabilización política. Sin embargo, “la apertura controlada del espacio político”³⁸ tiende a salirse de control y a seguir su propia lógica autorreforzante.³⁹
- b) *Reformadores liberalizadores*: En contra de la idea común de que las transiciones comienzan con reformas liberalizadoras, hay que decir que a menudo no se inician así. Con frecuencia empiezan con reformadores liberalizadores. Los actos de liberalización normalmente van precedidos por la llegada al poder de figuras políticas a las que se puede identificar como reformadores (o al menos como reformadores potenciales). A veces, los partidarios de la “línea blanda” llegan a ocupar los puestos de mando del gobierno por la vía institucional, como sucedió en la época autoritaria de Brasil, con la elección del presidente Ernesto Geisel en 1974,

³⁶ O'Donnell y Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule*, *op. cit.*, p. 6. [P. 20 de la versión en castellano.]

³⁷ Linz y Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, *op. cit.*, p. 265.

³⁸ Adam Przeworski, “Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts”, en Jon Elster y Rune Slagstad (comps.), *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, p. 61.

³⁹ Véase Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, pp. 54-66. [Versión en castellano: *Democracia y mercado: reformas políticas y económicas en la Europa del este y América Latina*, trad. Mireia Bofill Abello, Cambridge/Nueva York, Cambridge University Press, 1995.]

en España después de Franco, con la elección de Adolfo Suárez como jefe de gobierno en 1976, o en la antigua Unión Soviética, con la elección del presidente Mijail Gorbachov en 1985.⁴⁰ En otras ocasiones, la “línea blanda” tiene que perpetrar “golpes internos” para sacar del poder a los seguidores de la “línea dura”. Tales cambios de gobierno extra-institucionales pueden tomar la forma de golpes militares “liberalizadores”, como en Portugal en 1974, en Perú en 1975, en El Salvador en 1979, en Guatemala en 1982, y en Paraguay en 1989. En los regímenes comunistas unipartidistas, a veces se han producido en forma de golpes dentro del partido gobernante, tal como ocurrió en Bulgaria y en Rumania en 1989 (para derrocar a Todor Zhivkov y Nicolae Ceausescu, respectivamente). En general, las crisis de sucesión abren ventanas de oportunidad “naturales” para un cambio de régimen. En tipos muy personalizados de autoritarismo, la muerte del dictador dispara las expectativas de cambio. En España, por ejemplo, la muerte de Francisco Franco, en noviembre de 1975, abrió la puerta para la transición negociada del país, aun cuando el General había hecho lo posible por dejar todo “atado y bien atado”.

- c) *Presión popular*: La mayoría de las transiciones democráticas en Europa oriental y África no se originaron en actos de liberalización ni en divisiones visibles entre “conservadores” y “reformadores” dentro del régimen. En lugar de transformaciones impulsadas por las élites, se trató en su mayoría de procesos de cambio “desde abajo”, desencadenados y empujados por la movilización popular. En estos casos, el descontento popular hecho público mediante protestas masivas fue “la principal razón por la que las élites del viejo régimen aceptaron empezar la negociación”.⁴¹ Ahora bien, la falta de legitimidad popular también puede expresarse en las urnas. Los regímenes autoritarios que tratan de legitimarse mediante el uso ocasional de referendos aclamatorios pueden sufrir una derrota en los plebiscitos o elecciones (siempre y cuando se sientan lo suficientemente seguros para permitir una organización lo suficientemente limpia del proceso). El rechazo popular a la nueva consti-

⁴⁰ Según Linz y Stepan (*Problems of Democratic Transition and Consolidation, op. cit.*, p. 167), la toma de posesión del general Geisel como presidente el 15 de marzo de 1974 marcó el comienzo de la larga y tortuosa transición de Brasil a la democracia. Si aceptamos esta fecha (en lugar de otras opciones plausibles, tales como las elecciones para el Congreso en noviembre de 1974), tendríamos que cambiar la fecha del comienzo de la “tercera ola” de democratización, que, según se suele entender comúnmente, empezó con la “revolución de los claveles” de Portugal un mes más tarde, el 25 de abril de 1974.

⁴¹ Barbara Geddes, “What Do We Know About Democratization After Twenty Years?”, *Annual Review of Political Science*, vol. 2, 1999, p. 120.

tución propuesta por el gobierno militar en el referendo de 1980 en Uruguay, así como el “no” chileno a la prolongación de la dictadura personal del general Augusto Pinochet en 1988, constituyeron revelaciones profundamente dañinas de debilidad autoritaria. En los procesos de democratización por la vía electoral, aun elecciones profundamente manipuladas pueden conducir a sorpresivas victorias de la oposición.⁴²

- d) *Choques externos*: Algunos regímenes son estructuralmente vulnerables a “choques exógenos” contingentes. Por ejemplo, los regímenes neopatrimentales dependientes del exterior son muy sensitivos al retiro de apoyo por parte de sus patrocinadores extranjeros.⁴³ Los regímenes militares, a su vez, son particularmente vulnerables a las derrotas en guerras externas; ésa fue la lección que aprendieron los coroneles griegos con la crisis de Chipre en julio de 1974 y la junta militar de Argentina con la derrota en las Malvinas en junio de 1982.

Las cuatro categorías de sucesos antes esbozados pueden fungir como “eventos focales” que rompen las expectativas societales en cuanto a la continuidad autoritaria, e introducen la incertidumbre requerida para la transición a la democracia. Todas ellas pueden ofrecer claros marcadores temporales de discontinuidad. En la medida en que representen eventos focales incisivos pueden inducir a los actores a cambiar súbita y radicalmente la idea que tienen de las limitaciones y las oportunidades prevalecientes. Aparentemente, los estudiosos de la democratización han podido ignorar el problema de cómo delimitar el principio de la transición porque las primeras transiciones de la tercera ola, en el sur Europa, tuvieron la fortuna de contar con inicios relativamente poco ambiguos —la “revolución de los claveles” en Portugal, la crisis de Chipre en Grecia, y la muerte de Franco en España—.

Sin embargo, aun en los casos aparentemente bien definidos de la Europa meridional, las expectativas de cambio de la sociedad no cayeron del cielo. Tanto la transición griega como la española fueron precedidas por olas de protesta y fallidos intentos de liberalización. Además, clasificar el “golpe de liberación” en Portugal —que inicialmente desencadenó un “proceso revolucionario” turbulento de destino incierto—⁴⁴ como el inicio de la de-

⁴² Véase Schedler, “The Nested Game”, *op. cit.*

⁴³ Richard Snyder, “Paths out of Sultanistic Regimes: Combining Structural and Voluntarist Perspectives”, en H. E. Chehabi y Juan J. Linz (comps.), *Sultanistic Regimes*, Baltimore/Londres, Johns Hopkins University Press, 1998, pp. 58-62.

⁴⁴ Kenneth Maxwell, “Regime Overthrow and the Prospects for Democratic Transition in Portugal”, en Guillermo O’Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (comps.),

mocratización es una simplificación radical *ex posteriori*. De hecho, el que ciertos sucesos políticos realmente funcionen como “eventos focales” depende, en buena medida, de los factores contextuales y situacionales, así como del resultado final de la interacción conflictiva. A veces tales sucesos pasan inadvertidos, mientras en otras ocasiones nada más crean falsas expectativas.

Por ejemplo, las transiciones impulsadas por protestas ciudadanas pocas veces involucran rupturas súbitas de las expectativas. Como Michael Bratton y Nicolas van de Walle lo enuncian, la protesta popular masiva “indica a los líderes del gobierno que el régimen enfrenta una crisis de legitimidad”.⁴⁵ Pero mientras el Estado conserve su capacidad para reprimir a los que protestan valiéndose de la fuerza, la movilización ciudadana tal vez no provoque cambios importantes. Como las protestas populares a menudo proceden en espirales (ascendentes o descendentes) de protesta, represión y concesión, las “transiciones desde abajo” rara vez ofrecen un “lugar lógico para empezar la cronología”.⁴⁶

Algo similar sucede cuando las transiciones democráticas son impulsadas por las elecciones. Es posible que un “terremoto electoral” que da a las fuerzas de oposición una victoria inesperada obligue a reorganizar las viejas expectativas. De un día para otro, los gobernantes antes invencibles pierden su aura de fortaleza, mientras que los partidos de oposición antes marginales llegan a descubrir que tienen el apoyo de las mayorías. Pero aun tales elecciones decisivas suelen ir precedidas por otros eventos que sirven como arranques igualmente plausibles para los relatos históricos del cambio de régimen. Por ejemplo, en Polonia —tal vez el caso más espectacular de “democratización por la vía electoral”—, los decisivos comicios de junio de 1989 pudieron edificarse sobre importantes antecedentes: el Comité para la Defensa de los Trabajadores y el movimiento Solidaridad a fines de los años setenta y principios de los ochenta; la *glasnost* y la *perestroika* de Mijail Gorbachov en la

Transitions from Authoritarian Rule: Southern Europe, Baltimore (Maryland)/Londres, Johns Hopkins University Press, 1986, pp. 109-137. [Versión en castellano: “El derrocamiento del régimen y las perspectivas de la transición democrática en Portugal”, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 1, *Europa meridional*, trad. Jorge Piatigorsky, supervisada por Oscar Osziak, Buenos Aires, Paidós, 1989, pp. 165-204.]

⁴⁵ Bratton y Van de Walle, *Democratic Experiments in Africa*, *op. cit.*, p. 128.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 101. Los autores mismos son ambiguos en cuanto a la demarcación de las transiciones por protestas populares (p. 117). Aun cuando afirman que una mayoría de transiciones africanas empezaron con protestas populares, adoptan un punto de vista más restrictivo cuando estipulan que “las protestas desencadenan el inicio de una transición política” sólo “si el malestar alienta a los líderes del gobierno a hacer concesiones” (p. 128).

antigua Unión Soviética; las repetidas visitas papales en 1979, 1983 y 1987;⁴⁷ la victoria demoledora de Lech Walesa en un debate televisado con un miembro del Politburó a fines de 1988;⁴⁸ y, desde luego, por último, pero no por ello menos importante, las negociaciones de mesa redonda que establecieron los parámetros (restrictivos) para la contienda electoral.⁴⁹

En suma, el comienzo de los procesos de transición no llega a definirse cabalmente excepto cuando hay “eventos focales” que hacen que las expectativas societales converjan de manera repentina e inequívoca en altos niveles de incertidumbre. Sin embargo, aun las transiciones iniciadas por eventos focales se despliegan en un marco más amplio de oscilación o transformación gradual. No es de extrañar entonces que el problema de cuándo y cómo empezó “una auténtica transición democrática”⁵⁰ haya sido motivo de controversia en muchos países, entre los actores políticos tanto como entre los analistas académicos. Como un observador lo hizo notar, el punto de partida de la transición de México, por ejemplo, puede ser considerado “el problema tal vez más complejo” que enfrentan los estudiosos de la política mexicana.⁵¹ ¿Cuándo exactamente surgió la incertidumbre crítica de la transición del país? ¿Acaso fue con el *annus horribilis* de 1994? ¿Con el terremoto electoral de 1988? ¿Con los conflictos postelectorales de mediados de los años ochenta? ¿O con la crisis económica de 1982?⁵²

⁴⁷ Como irónicamente lo hizo notar Samuel Huntington: “Juan Pablo II parecía tener la curiosa costumbre de aparecerse en toda su majestad pontificia en momentos críticos de los procesos de democratización” (*The Third Wave*, *op. cit.*, p. 83 [p. 85 de la versión en castellano, trad. ligeramente modificada]).

⁴⁸ “Como Polonia lo observó, Walesa superó en argumentos, conocimientos y encanto [a su adversario]. El hechizo lanzado en 1981 a la sociedad polaca por el estado de guerra fue levantado”. Jan T. Gross, “Poland: From Civil Society to Political Nation”, en Ivo Banac (comp.), *Eastern Europe in Revolution*, Ithaca (Nueva York)/Londres, Cornell University Press, 1992, p. 57.

⁴⁹ Véase Wiktor Osiatynski, “The Roundtable Talks in Poland”, en Jon Elster (comp.), *The Roundtable Talks and the Breakdown of Communism*, Chicago/Londres, University of Chicago Press, 1996, pp. 21-68.

⁵⁰ Susanne Jonas, “Democratization Through Peace: The Difficult Case of Guatemala”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 42, núm. 4, 2000, p. 9.

⁵¹ Alonso Lujambio, “El dilema de Christlieb Ibarrola: cuatro cartas a Gustavo Diaz Ordaz”, *Estudios*, núm. 38, 1994, p. 49.

⁵² A falta de umbrales convincentes, el acto de trazar fronteras suele adoptar connotaciones políticas. Por ejemplo, véase una crítica de las narrativas históricas “amnésicas” que ponen la línea inicial de la transición mexicana en el año 1988 —y así minimizan el papel protagónico previo del Partido Acción Nacional, de derecha—, en Soledad Loaeza, “Desmemoria mexicana”, *Nexos*, vol. 21, núm. 241, 1998, pp. 67-69.

Los eventos focales de la consolidación

Las transiciones democráticas arrancan con la pregunta: ¿cuándo se empiezan a preocupar los autoritarios? Los procesos de consolidación concluyen con la pregunta: “¿En qué momento... se pueden tranquilizar los demócratas?”⁵³ En general, dar una respuesta a la primera pregunta parece ser más sencillo que a la segunda. De algún modo, parece ser más fácil *romper* expectativas de continuidad institucional que *establecerlas*. Desinstitucionalizar relaciones sociales introduciendo incertidumbre parece ser menos complicado que institucionalizarlas ofreciendo certeza. Los eventos focales decisivos pueden convencer a la gente de que el cambio es posible (lo que señala el comienzo de una transición); pero rara vez dicha posibilidad de cambio deja de estar presente (lo que indicaría el fin de la consolidación). En consecuencia, los puntos finales de la consolidación democrática suelen ser más indeterminados y borrosos que los puntos de partida de la transición.

Ninguna de las aproximaciones existentes para el estudio de la consolidación democrática se apoya en un tratamiento teórico explícito de la formación de expectativas políticas. Se trata de teorías de la acción y de las actitudes cuyo vínculo con las expectativas se mantiene implícito. Todas definen algunas *condiciones* conductuales, actitudinales o estructurales de la democracia “sostenible” y asumen (o nos permiten asumir) que la presencia de estas condiciones se traduce en *expectativas* correspondientes de sostenibilidad democrática.⁵⁴ De hecho, entre los muchos indicadores indirectos que los especialistas utilizan para examinar paso a paso las trayectorias de consolidación democrática, sólo uno puede comprenderse como un “evento focal” que establece claramente un antes y un después de la consolidación: la ocurrencia de “crisis estabilizadoras”.

Cuando una democracia joven se hunde en una crisis grave, es posible observar tres resultados posibles: *a)* la democracia se viene abajo; *b)* el régimen democrático cae en un patrón debilitante de crisis recurrentes que crean una situación de fragilidad permanente; o *c)* los actores democráticos logran sortear las crisis con éxito y establecen un precedente duradero de resistencia democrática (“democratic resilience”). En otras palabras, las crisis pueden ser terminales, debilitantes o estabilizadoras. Por definición, las crisis de

⁵³ Giuseppe di Palma, *To Craft Democracies: An Essay on Democratic Transitions*, Berkeley (California), University of California Press, 1990, p. 141.

⁵⁴ Andreas Schedler, “Measuring Democratic Consolidation”, *Studies in International and Comparative Development*, vol. 36, núm. 1, 2001, pp. 61-87.

régimen provocan drásticas caídas de la confianza en la sostenibilidad de la democracia. Pero si los actores democráticos logran salir de sus problemas como vencedores indiscutibles, tal vez sean capaces de transformar las amenazas antidemocráticas en evidencia de fuerza democrática. Si logran calmar la crisis, podrán sentar valiosos precedentes. Dejando claro que la acción antidemocrática es cara e inútil, pueden generar la convicción general de que la democracia llegó para quedarse. De esta manera, las amenazas antidemocráticas, en lugar de subvertir la democracia, pueden llegar a fortalecerla. Los golpes fallidos en ocasiones ayudan a evitar futuros intentos golpistas. Las amenazas de violencia pueden reforzar las normas de resolución pacífica de conflictos. El surgimiento de actores desleales puede profundizar la unidad de la coalición democrática. El fallido intento golpista de 1981 en España representa el ejemplo clásico de un “conflicto que sienta precedentes” y termina por consolidar la democracia.⁵⁵ Abrió un breve paréntesis de incertidumbre dramática, pero a fin de cuentas los actores clave (en especial el rey Juan Carlos) se alinearon contra el levantamiento militar y pusieron un final tajante al mismo. Con ello se extinguieron efectivamente los persistentes temores acerca del futuro de la democracia en España.

Ahora bien, a pesar de toda la atención que recibió el intento golpista del 24 de febrero de 1981 en España en la bibliografía sobre política comparada, no deberíamos pasar por alto que las “crisis estabilizadoras” son extremadamente raras. Como regla, las crisis no tienen consecuencias paradójicas, sino predecibles. Son debilitadoras, no estabilizadoras.⁵⁶ Sólo en casos muy excepcionales, los procesos de consolidación democrática llegan a concluir con un “evento focal” que hace converger las expectativas sociales hacia la certidumbre democrática. Normalmente, las democracias “no consolidadas” siguen tres caminos alternativos —la debilidad crónica de certezas institucionales, la oscilación entre certidumbre e incertidumbre, o la formación gradual de certidumbre política. Las dificultades resultantes de la observación y operacionalización de los puntos finales de la consolidación han desacreditado el concepto de manera profunda. En el caso más destacado, Guillermo O’Donnell ha criticado severamente a los estudiosos de la democratización que tienden a observar y medir los grados de consolidación de un régimen de maneras “confusas” e “inconsistentes”, basándose en “generalizaciones injustificadas”, categorías de medición “establecidas casualmente” y “empíricamente inescrutables”, e indicadores poco fiables de “extrema am-

⁵⁵ Valenzuela, “Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings”, *op. cit.*, p. 71.

⁵⁶ Véase Schedler, “Measuring Democratic Consolidation”, *op. cit.*, pp. 77-80.

bigüedad".⁵⁷ Sin embargo, aun si a veces los especialistas tienen parte de la culpa de la ambigüedad, de todas maneras la estructura empírica de las percepciones sociales está destinada a frustrar la mayoría de los intentos por fechar el logro de la consolidación democrática con precisión.

Conclusiones

Si aceptamos la incertidumbre institucional como un rasgo definitorio de la democratización, tendremos que reconocer que las fronteras temporales de la transición y la consolidación democráticas a menudo (e inevitablemente) son borrosas. Parafraseando a W. B. Gallie,⁵⁸ podríamos concluir que ambos conceptos son conceptos "esencialmente borrosos". Si los observadores políticos o académicos encuentran que sus fronteras son indeterminadas y controvertidas, no es culpa de ellos, sino de la realidad política. Las más de las veces, la dinámica empírica del cambio de régimen no produce "eventos focales" rotundos que hagan converger las percepciones colectivas de incertidumbre de manera súbita y radical. Por lo menos, reconocer la nebulosidad estructural de la transición y la consolidación nos ayuda a comprender por qué los debates políticos y académicos sobre las fronteras temporales de la democratización suelen ser tan apasionados y tan poco concluyentes como terminan siéndolo. Pero, ¿qué implicaciones para la investigación empírica se derivan del reconocimiento de fronteras "esencialmente impugnadas"?

Bien podríamos concluir que los estudiosos de la democratización deberían abandonar los enfoques prospectivos del participante virtual en favor de los enfoques retrospectivos del observador externo. Deberían dejar de estudiar las creencias que sostienen los actores acerca de los escenarios futuros en los casos de democratización en curso, o de reconstruir sus "futuros pasados"⁵⁹ en los casos históricos de democratización. Más bien deberían

⁵⁷ O'Donnell, "Illusions about Consolidation", *op. cit.*, y Guillermo O'Donnell, "Illusions and Conceptual Flaws", *Journal of Democracy*, vol. 7, núm. 4, 1996, pp. 160-168.

⁵⁸ W. B. Gallie, "Essentially Contested Concepts", *Proceedings of the Aristotelian Society*, vol. 56, Londres, Harrison and Sons, 1956, pp. 167-198. [Versión en castellano: *Conceptos esencialmente impugnados*, trad. Gustavo Ortiz Millán, México, Instituto de Investigaciones Filosóficas-UNAM, 1998 (Cuadernos de Crítica, 49).]

⁵⁹ Reinhart Koselleck, *Vergangene Zukunft: Zur Semantik geschichtlicher Zeiten*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1992. [Versión en castellano: *Futuro pasado: para una semántica de los tiempos históricos*, trad. Norberto Smilg, Barcelona, Paidós, 1993 (Paidós básica, 61).]

quedarse con los “datos duros” de los registros empíricos de cambios de régimen. Conceptualizar los cambios de régimen en términos fácticos, sin recurrir a las percepciones de incertidumbre, no logra eliminar la ambigüedad de las fronteras temporales; aunque sí circunnavega elegantemente los problemas de la delimitación temporal que surgen de la naturaleza plural e inestable de las expectativas societales.

No obstante, si sostenemos que la incertidumbre institucional es un dato relevante de la democratización, tenemos que cerrar la brecha que separa actualmente la conceptualización de procesos de transición y consolidación de su investigación empírica. Tenemos que replantear los elementos básicos de nuestras prácticas de investigación —desde la operacionalización y la recopilación de la información hasta la construcción de teorías y la contrastación de las mismas—. Si seguimos conceptualizando los procesos de transición y consolidación de una manera (poniendo el énfasis en la incertidumbre), pero midiéndolos de otra (ignorando la incertidumbre), nuestros indicadores y nuestras teorías serán, en sentido estricto, indicadores y teorías inválidos, situados fuera de nuestras coordenadas conceptuales básicas.

Finalmente, ¿cómo deberíamos hacer frente al hecho de que las fronteras temporales de la transición y la consolidación son indeterminadas, excepto cuando la realidad empírica se conforma a la premisa conceptual de que las expectativas sociales convergen en niveles altos o bajos de incertidumbre institucional? Como ya lo hemos argumentado, las más de las veces las trayectorias empíricas de la incertidumbre frustran la expectativa de discontinuidades marcadas y duraderas. Podemos responder a este desajuste entre suposiciones conceptuales y tendencias empíricas replanteando la transición y la consolidación democráticas como conceptos continuos, y no como conceptos dicotómicos. Según parece, si tomamos en serio la incertidumbre, entonces tenemos que dejar de tratar la transición y la consolidación de régimen como etapas distintas con puntos de partida y finales bien definidos; tendremos que concebirlos más bien como periodos vagos de inestabilidad institucional cuyas fronteras externas son indeterminadas. A menos que haya “eventos focales” radicales que hagan que las expectativas sociales converjan en niveles extremos de incertidumbre, no habrá deliberación política o sofisticación metodológica que pueda determinar la apertura o la conclusión de la democratización con precisión. Parafraseando a Guillermo O’Donnell,⁶⁰ las verdaderas “ilusiones” de transición y consolidación bien pueden radicar en el prejuicio conceptual de que los procesos de cambio de

⁶⁰ O’Donnell, “Illusions about Consolidation”, *op. cit.*

régimen pasan por etapas discretas que están delimitadas por fronteras bien definidas.

Traducción del inglés de Laura Manríquez

Recibido: junio, 2002

Revisado: mayo, 2003

Correspondencia: División de Estudios Políticos/Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)/Carretera México-Toluca 3655/Lomas de Santa Fé/CP 01210 México, D.F./tel.: 5757-9828/correo electrónico: andreas.schedler@cide.edu