

Nueva Sociedad Nro. 148 Marzo-Abril 1997, pp. 20-29

Revisando las transiciones democráticas en América Latina

Manuel Antonio Garretón

Manuel Antonio Garretón: sociólogo chileno, director del Departamento de Sociología de la Universidad de Chile.

Nota: ponencia presentada al Congreso Internacional de la Transición y Consolidación Democrática en España 1976-1986, Madrid, 30/11-2/12/1995; y al Seminario «Cultura Política, Partidos y Transformaciones en América Latina», Centro de Investigaciones Postdoctorales (CIPOST), Doctorado en Historia de América (Facultad de Humanidades y Grupo de Trabajo Partidos Políticos CLACSO), Caracas, 28-30/5/1996.

Palabras clave: transición democrática, movimientos sociales, América Latina.

Resumen:

Por importantes que sean los problemas remanentes de la transición y consolidación, los desafíos principales de la democracia en la región se pueden hoy definir mejor en términos de profundización, relevancia y calidad de los regímenes democráticos, lo que se superpone en muchos casos con aspectos de transición y consolidación aún pendientes. Es en la profundización, la relevancia y la calidad del régimen donde se juega el destino democrático de las sociedades latinoamericanas. Estos fenómenos serán los que definirán la estabilidad de los regímenes y las posibilidades de nuevas olas de autoritarismo.

Suele decirse que las transiciones democráticas latinoamericanas corresponden a una nueva ola de democratizaciones en el mundo¹. Bajo esta apelación de impacto periodístico se ocultan confusiones y diferencias entre diversas situaciones históricas. En efecto, por un lado hay procesos de democratización contemporáneos que, sin embargo, corresponden a características de las anteriores «ondas» u «olas» históricas. Por otro lado, casi todas las transiciones o democratizaciones recientes comportan rasgos de las olas anteriores, aunque tengan especificidades nuevas.

Sentido de las democratizaciones políticas

¹ S. Huntington: *The Third wave. Democratization in the late twentieth century*, Norma Oak, University of Oklahoma Press, 1991; P. Schmitter: «Cinco reflexiones sobre la cuarta onda de democratizaciones» en C. Barba, J. L. Barros y J. Hurtado (eds.): *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*, Porrúa, México, 1991.

En términos generales y típico-ideales, podemos distinguir tres tipos de democratizaciones políticas en América Latina en las últimas décadas². Uno se refiere a fenómenos de fundación democrática que provienen de las luchas contra dictaduras oligárquicas o tradicionales, a veces con carácter patrimonialista, y donde las transiciones democráticas suceden a momentos revolucionarios o de guerra civil. Esta situación correspondería sobre todo a casos centroamericanos.

Un segundo tipo de democratización es el que llamaremos propiamente transiciones. Se refiere al paso de regímenes autoritarios modernos, especialmente militares, a fórmulas democráticas en las que están ausentes los modelos revolucionarios, pero donde hay algún tipo de ruptura, que no es de corte insurreccional, entre ambos regímenes. Este es el tipo prevaleciente en todos aquellos países que tuvieron regímenes militares institucionales modernos del tipo «nuevo autoritarismo» o «burocrático-autoritario» o «de seguridad nacional» o «reactivo-fundacional», para usar diversas denominaciones con las que se les ha definido. Ellos se dieron especialmente en el Cono Sur, pero para efectos analíticos podemos incluir aquí casos como el paraguayo o el boliviano.

Un tercer tipo de democratización política se refiere a aquellos casos en que, sin haber un momento formal de cambio de régimen o de inauguración democrática, hay un proceso de extensión o profundización democrática desde un régimen de democracia restringida o semiautoritario. Este proceso implica la transformación institucional, ya sea para incorporar a sectores excluidos del juego democrático, ya para configurar un sistema efectivamente poliárquico y pluripartidario, ya para eliminar trabas al ejercicio de la voluntad popular, o para combinar todas estas dimensiones. El caso de México y, quizá, de Colombia ilustran este tercer tipo.

Insistamos en que si bien una de las dimensiones, la fundacional, la transicional o la profundización o extensión, define la naturaleza del proceso histórico y el tipo particular de democratización de un determinado país, hay elementos de todas ellas presentes en cada caso. Así, es cierto que los casos argentino y boliviano pueden caracterizarse como transición, pero es cierto también que hubo aquí un rasgo fundacional en cuanto término de un ciclo histórico de fórmulas políticas híbridas o de recurrencias autoritarias y democráticas, o de cambios permanentes de régimen. También el caso paraguayo combina las dimensiones transicionales con la fundacional, en la medida que se pone término a varias décadas de sistema autoritario. El caso uruguayo es un caso de transición típica, en tanto el caso chileno, siendo básicamente una democratización vía transición, al ser ésta incompleta, vive con posterioridad un proceso de extensión o profundización. El caso mexicano es el que mezcla más dramáticamente los rasgos de transición y profundización, lo

² M. A. Garretón: Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones, FCE, Santiago-México, 1995.

que explica su complejidad y dificultades. El caso peruano pasó de una transición típica a una regresión autoritaria civil que lo hace vivir con posterioridad un proceso básicamente de extensión.

En la medida en que se trata en general de democratizaciones políticas incompletas, el concepto de consolidación democrática aparece confundido con el proceso de profundización o extensión. En muchos casos parecíamos estar paradójicamente en presencia de regímenes democráticos incompletos pero consolidados, en el sentido que no se vislumbra en estos casos una regresión autoritaria, y que si ella llegara a producirse se trataría de una crisis más bien por factores nuevos que por acción de las antiguas fuerzas autoritarias.

En esta exposición nos referiremos principalmente a los casos de transiciones propiamente tales, es decir, paso de regímenes militares formales a regímenes democráticos, haciendo sólo alusiones contrastivas con los casos de fundaciones y extensiones o profundizaciones, y sin analizar a fondo ningún caso histórico sino que más bien permaneciendo al nivel de un tipo ideal que se ilustra con situaciones históricas concretas.

Si bien las fundaciones democráticas están ligadas a situaciones de guerra civil o modelos revolucionarios, lo que hace que estemos frente a fenómenos de cambio social global, lo específico de las transiciones y extensiones o profundizaciones democráticas, es que ellas no implican la confluencia en un determinado momento de un cambio en todas las esferas de la sociedad. Se trata de fenómenos que se dan a nivel puramente político y desde ahí influyen en otros ámbitos (socioeconómico, cultural, internacional) pero manteniendo éstos su propia autonomía. Del mismo modo, hay influencia de otros ámbitos en la esfera política, pero ésta no queda determinada por aquéllos. Este es un rasgo nuevo en la política latinoamericana, donde tradicionalmente se confrontaron proyectos ideológicos globales que buscaban la transformación o la conservación de la sociedad como conjunto y donde cada ámbito estaba estrechamente relacionado con, o más bien determinado por los otros, uno de los cuales era definido como la contradicción o elemento principal.

Esta parcialidad o limitación de la esfera política puede verse como uno de los productos del aprendizaje que la sociedad hace de las transiciones, donde la gradualidad y la negociación juegan un rol determinante. Pero, también, este aspecto es el que explica la frustración de algunos sectores y la visión desencantada, relativamente masiva, de que la democracia «no ha cambiado nada» en la vida de cada Lino y que, aunque sin duda hay un avance en las libertades y la seguridad, «las cosas siguen igual para la mayoría de la «ente». No debe olvidarse que el *etos* democrático estuvo siempre más asociado a la idea de igualdad y de vida mejor para las grandes masas, lo que se denominó en otra época «democracia sustantiva», y mucho menos a la idea de mecanismos institucionales de elección de gobernantes, a los que no siempre se les otorgaba credibilidad. No nos olvidemos tampoco que la mayor parte de

las transiciones se da en la década de los 80, considerada «década perdida» en términos económico-sociales, lo que significa que se le asignaba a las nuevas democracias grandes responsabilidades en materia de recuperación de niveles de vida y de desarrollo social.

Pero a fuerza de insistir en el acotamiento de los procesos de transición democrática, se tiende a olvidar que, con su propia dinámica y autonomía, ellos forman parte de un cambio social más profundo y que no se pueden entender sin relación con él. No se trata de lo que muchos definen como la transición de economías dirigidas desde el Estado a economías de mercado, o del paso de un modelo estatista a un modelo neoliberal en lo económico, aunque los ajustes estructurales y los cambios de modelo de desarrollo formen parte de este cambio global³. De hecho, sólo en el caso chileno el cambio de modelo económico se hizo ha o el régimen militar y afectó, por lo tanto, el carácter de la transición pero sin generar una crisis económica durante la administración democrática. En todos los otros casos, los regímenes autoritarios o militares fracasaron en su intento de implantar el modelo neoliberal, y el ajuste para el cambio de modelo de desarrollo tuvo que hacerse con posterioridad a la transición, confrontación de actores sociales y políticos y bastante avanzado el gobierno democrático. El sentido de las transiciones y las democratizaciones no fue en ningún caso, como algunos ideólogos del fin de la historia o algunos analistas de las transiciones en los países poscomunistas quisieran, la consagración de la economía de mercado.

Lo anterior no quita que tales transiciones y democratizaciones en América Latina, pese a su autonomía y dinámica propia, formaran parte de un cambio más global, que es lo que estamos tratando de mostrar. Dicho cambio tiene que ver con el fin de una época o tipo de sociedad de la que los autoritarismos fueron el momento de ruptura o término, sin que fuera capaz de asegurar su reemplazo por otro tipo societal. En efecto, bajo los regímenes militares de los 60 y 70 parece llegar a su fin lo que hemos denominado matriz sociopolítica clásica y que otros llaman la época nacional popular o el populismo en sus diversas vertientes⁴. Este modelo sociopolítico estaba caracterizado por los impulsos nacionalistas, desarrollistas, modernizadores, al mismo tiempo que por una industrialización orientada al mercado interno con un rol central del Estado, una presencia dirigente de las clases medias e intensos procesos de movilización popular de los que la política constituyó el eje fundamental. Bajo formas más populistas, desarrollistas o clasistas y revolucionarias; movimentistas, partidistas o caudillistas; democráticas o autoritarias;

³ Sobre los procesos de ajuste y las reformas neoliberales, desde una perspectiva más sociopolítica, v. J. Nelson (ed.): *A precarious balance. Democracy and economic reforms in Latin America*, International Center for Economic Growth and Overseas Development Council, 1994; y W. Sunth, C. Acuña y E. Gamarra (eds.): *Latin American Political Economy in the age of Neoliberal Reform*, Transactions Publishers, 1994.

⁴ G. Germani: *Política Y sociedad en una época de transición*, Paidós, Buenos Aires, 1962; A. Touraine: *América Latina, Política y sociedad en América Latina*, Espasa, Madrid, 1989; M. A. Garretón: *Hacia una nueva era política...*, cit., cap. 8.

tecnocráticas o incluyentes; este fue el modelo sociopolítico predominante por largas décadas en estos países, y contra él se dirigió principalmente la dominación militar institucionalizada. Los sueños de generar una sociedad alternativa en que mercado y coerción reemplazaran al Estado y la política, cedieron paso al mero desmantelamiento y desarticulación de la sociedad previa. Volveremos sobre ello.

Lo que importa aquí es indicar que no sólo los regímenes militares contribuyeron al término del tipo de relación entre Estado y sociedad que caracterizó a América Latina en la etapa postoligárquica. También los procesos de globalización y transformación económica mundiales que afectaron a los países de América Latina y su modo de inserción, también la crítica a los modelos de modernidad prevaleciente en el mundo y, sobre todo, el proceso de aprendizaje de actores sociales y políticos estructural y culturalmente transformados por todos los fenómenos mencionados, hicieron de las democratizaciones un fenómeno polivalente, de múltiples sentidos. Es decir, no sólo consagraban al fin la revalorización de la democracia como un régimen político por el cual en sí mismo valía la pena luchar sin subordinarlo a otros objetivos, sino que formaban parte de un proceso más amplio de transformación del tipo societal latinoamericano y le servían de vehículo. Reconstruir un modelo de desarrollo con nuevas relaciones entre economía y Estado, reimpulsar la democratización e integración sociales y definir para cada sociedad un modelo de modernidad que combinara transnacionalización e identidad, eran tareas cada una de ellas autónoma y regida por sus propias dinámicas, pero que no podían enfrentarse sin sistemas políticos democráticos estables. A su vez, éstos a la larga no podrían subsistir sin que se abordaran tales tareas. Todo ello en un proceso complejo en que nada podía decirse respecto de qué es lo que es condición de lo otro y en el que los actores sociales y políticos clásicos desaparecían o eran redefinidos⁵.

Mucho de las características de las transiciones, pero además de las fundaciones y extensiones o profundizaciones democráticas, de sus éxitos, fracasos y limitaciones, puede entenderse mejor si, sin despreciar su autonomía y dinámicas propias, las ubicamos en este contexto o problemática histórica más amplia de cambio de época y del tipo de articulación entre Estado y sociedad. En tal contexto, los actores sociales no estaban ausentes, pero tampoco eran los sujetos lúcidos y concientes de su dirección y sentido.

¿En qué consistieron las transiciones democráticas?

Hemos dicho que los procesos de democratización política que hemos definido como transiciones, se desencadenan contra un tipo particular de autoritarismo:

⁵ He desarrollado estos temas en «Democratización, desarrollo, modernidad. ¿Una nueva problemática para América Latina?» en M. Alcántara e I. Crespo (eds.): *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*, Ediciones Universidad Salamanca, 1995.

el denominado «nuevo autoritarismo» o regímenes «militares institucionales» o regímenes «burocrático-autoritarios».

La característica central de estos regímenes fue que el poder político era asumido por la institución militar en cuanto tal, la que combinó un proyecto de carácter reactivo contra la matriz de tipo «nacional-popular» y un proyecto fundacional de recomposición capitalista y reinserción en la economía mundial. Esto implicaba una nueva forma de estructuración de las relaciones Estado-sociedad, en la que se trataba de desactivar el rol crucial jugado por la política entendida como movilización de fuerzas sociales. Que este proyecto haya fracasado o no, que sus contenidos fueran diferenciales según los niveles previos de desarrollo o activación de los sectores populares, o según el tipo de acción política prevaleciente, la naturaleza de las Fuerzas Armadas y del núcleo civil en su entorno, y la capacidad de resistencia de la sociedad civil, no quita que ésta era la lógica definitoria de este tipo de gobiernos militares.

Lo cierto es que, en el momento del balance, todos estos regímenes fueron exitosos en dismantelar los sectores sociales movilizados política o insurreccionalmente, fracasaron en eliminar las fuerzas políticas de la sociedad precedente y, excepto en el caso chileno, en la generación de un nuevo modelo económico. Sin lograr establecer una nueva matriz sociopolítica, es decir, una nueva articulación entre Estado, sistema de representación y actores sociales, lograron desarticular la matriz precedente⁶.

Las transiciones democráticas en estos países no pueden entenderse si no tenemos presente desde dónde ellas se desencadenan. Es cierto que no todas las características de la transición y, sobre todo, de las nuevas democracias que se inauguran como resultado de ellas, pueden atribuirse a los rasgos del punto de partida, el régimen militar. Pero también es cierto que su naturaleza misma consiste en que no hay derrocamiento ni derrumbe total del régimen, lo que implica presencia o proyección de éste tanto durante el proceso de transición como en las democracias nacientes.

Las transiciones implicaron un paso desde dictadura o régimen militar autoritario a algún tipo de democracia, sin derrocamiento y, en general, sin colapso, aun cuando ello pueda discutirse en el caso argentino. En su desencadenamiento jugaron, entonces, dos tipos de factores. Por un lado, la incapacidad de generar un régimen político permanente legitimado de carácter autoritario, obligó a las dictaduras –ya fuera por una autopercepción de «misión cumplida» y de cálculo triunfalista, ya fuera por autopercepción de fracaso y búsqueda de mantener mínimas prerrogativas–, a abrirse a fórmulas que implicaran algún tino de invocación democrática. Desde el caso más evidente del régimen brasileño, que creó un sistema acotado de partidos de gobierno y oposición, hasta el plebiscito chileno, en todos ellos hay un elemento de

⁶ Hacia una nueva era política..., cap. 9.

«transición» por arriba. Pero, por otro lado, en todos los casos hubo procesos de movilización social y política que se combinaron para forzar o reforzar las aperturas desde arriba. Es el componente «desde abajo». Mientras más sociales fueron tales movilizaciones, más descompusieron el régimen, pero menos avanzaron en la transición. Mientras más políticas fueron ellas, más debieron conceder y negociar y por lo tanto hicieron más para que los sectores militares y civiles en el poder tuvieran, precisamente, también que negociar y conceder.

En tal sentido, estas transiciones fueron precedidas siempre por una combinación de negociación y movilizaciones⁷. Pero ninguno de estos dos componentes podrían haberse encontrado, ni lo social podría haberse transformado en política, si no hubiera sido por la existencia de marcos institucionales en el interior de los cuales se planteara la opción por la continuidad o el término del régimen. Estos marcos institucionales podían haber sido creados por el régimen mismo, como en el caso brasileño o en el chileno, donde la dictadura de Pinochet creó su propia Constitución, en cuyo caso la negociación de transición era muy compleja y el margen de maniobra del régimen militar era muy alto; o podían existir con anterioridad al régimen como el caso argentino, en cuyo caso la negociación era simplemente técnica sobre fechas y procedimientos; o podían gestarse en momentos terminales del régimen militar, como en el caso peruano, en el que era la oposición la generadora de la nueva forma constitucional para la democracia futura.

No hay transiciones democráticas bajo regímenes militares institucionales sin este triple juego de negociación, presión o movilización popular y marco institucional que define la fórmula del cambio de régimen. Según el peso y naturaleza de cada uno de estos elementos, cada caso se acerca más ya sea al paradigma transicional típico, ya sea a fórmulas más híbridas que combinan tal paradigma con aspectos más acentuados de colapso, fundación o extensión democráticas.

De los rasgos anteriores pueden desprenderse algunas consecuencias importantes. En primer lugar, no hay derrota militar interna –el argentino provee la ilustración de un caso de derrota externa–, aunque sí hay algún tipo de capitulación política para el núcleo militar en el poder. De la seriedad de esta derrota y de la existencia o no de un marco institucional para el futuro régimen democrático gestado por el régimen militar, dependen la capacidad de maniobra y la influencia de la institución militar en el primer momento de democracia, para mantener sus prerrogativas. En segundo lugar, prácticamente en todos los casos se trata de transiciones incompletas, es decir, de regímenes que si bien son básicamente democráticos mantienen cierta impronta del régimen anterior, lo que hemos denominado los enclaves autoritarios⁸. Estos

⁷ G. O'Donnell, R Schinitter y L. Whitehead: Transiciones desde gobiernos autoritarios. Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas, Paidós, Buenos Aires, 1988.

⁸ Hacia una nueva era política... cit., caps. 5 y 7.

pueden ser institucionales (Constitución, leyes) ético-simbólicos (problemas de verdad y justicia respecto de violaciones de derechos humanos bajo el régimen militar) y actorales (núcleos civiles o militares renuentes a jugar el juego democrático). En el caso de fundaciones o extensiones democráticas que suceden a regímenes autoritarios de larga data, cabe consignar también el enclave cultural, o conjunto de hábitos y estilos de las elites que conspiran contra principios y reglas del juego democráticos.

Si estas dos consecuencias son reales, entonces la tarea de los primeros gobiernos democráticos o pos-transición es doble: una, completar la transición superando los enclaves autoritarios para evitar una regresión posible; otra, iniciar procesos de consolidación que van más allá de la primera tarea y que plantean serios desafíos a la unidad del bloque democrático, que tiende a dividirse en el momento de las primeras elecciones o precisamente cuando hay que abordar esta doble tarea. Ello se debe a que las oposiciones o el bloque opositor a la dictadura están diferencialmente afectados por el tema de la represión y las relaciones con los militares, y a que la consolidación supone asumir cuestiones de modernización y democratización sociales; esto a su vez coincide con necesidades de ajuste estructural y reformas económicas, frente a todo lo cual las opciones son diferentes y a veces contradictorias. La mejor expresión de ello son los grandes planes económicos que unos deben imponer y administrar y por los cuales los otros pasan la cuenta del costo social. El caso chileno presenta en este contexto una triple particularidad: en primer lugar, no se hereda una crisis económica, por cuanto el cambio básico de modelo económico y sus costos fueron realizados bajo el régimen militar; en segundo lugar, se trata del único caso en que casi todo el bloque opositor a la dictadura se configura como coalición de partidos de gobierno al inaugurarse la democracia; en tercer lugar, las dos ventajas anteriores son contrarrestadas por la profundidad y extensión de los enclaves autoritarios, lo que plantea la paradoja de una de las transiciones con democracia más incompleta pero con régimen más consolidado⁹.

Las situaciones de fundaciones y profundizaciones o extensiones democráticas poseen ciertas particularidades respecto del paradigma de las transiciones descrito. En relación a las primeras, su cercanía del modelo revolucionario o de guerra civil como forma de terminar con las dictaduras hace más difícil el paso a un régimen democrático institucional, con sistema de gobierno y oposición reconociéndose mutuamente como adversarios y no como enemigos. Las negociaciones son aquí negociaciones de fin de conflicto y requieren normalmente de mediación externa. La transición a formas democráticas es extremadamente lenta, y en ella los gobiernos revolucionarios o el primer gobierno triunfante después de la guerra civil juegan el papel de gobierno de transición, papel que no existe en las transiciones propiamente tales. Las fuerzas revolucionarias o combatientes tienen que sufrir una compleja

⁹ M. A. Garretón: «Redemocratization in Chile» en *Journal of Democracy* vol. 6 N° 1, 1/1995.

metamorfosis en partido político. El caso nicaragüense es una ilustración de ello.

Por su lado, los procesos de extensión democrática que se hacen desde el régimen y el partido o partidos gobernantes, implican una continuidad político-institucional, en la medida en que se trata de cambiar, pero manteniendo la situación de poder. Así, las transformaciones estructurales provenientes de los ajustes y reorientación del modelo económico no encuentran un sistema político apto para enfrentarlas, lo que profundiza la crisis del gobierno sin que haya fórmula de reemplazo. El caso mexicano ilustra esta situación.

La transformación de los actores políticos y sociales

Se ha analizado la dinámica de las transiciones en términos de la separación de intereses corporativos y políticos de la institución militar, y en términos de la interacción entre los llamados sectores «duros» y «blandos» del régimen con los sectores «moderados» y «maximalistas» de la oposición¹⁰.

Lo primero a indicar es que no existe un patrón único para los diferentes casos de transiciones, fundaciones o extensiones democráticas. Por otro lado, tal enfoque descansa demasiado en la interpretación de la acción racional de los actores, remarcando la cristalización de determinadas funciones o principios de acción en actores determinados. Más que blandos y duros, moderados y maximalistas, institucionales o políticos, lo que hay son principios de acción combinados de diversa manera y en diversos momentos por actores que cambian y se metamorfosean en contextos en que el cálculo racional no puede separarse de las pasiones, los traumas del pasado, los temores y las aspiraciones difusas del futuro. En el caso chileno, para citar una de las múltiples excepciones a los modelos analíticos en términos de intereses militares corporativos vs. intereses políticos, o de duros vs. blandos, no existió nunca la primera distinción; y la segunda sólo apareció una vez que se produjo el desencadenamiento irreversible de la transición, no siendo en ningún caso su determinante.

Desde otra perspectiva, parece importante preguntarse qué les pasa a los actores sociales en los procesos de democratización. En el periodo de vigencia de la matriz sociopolítica nacional-popular, se dio un movimiento social central que abarcaba, más allá de sus particularidades, a los diferentes movimientos sociales concretos¹¹. Esto significa que cada uno de los movimientos particulares era al mismo tiempo desarrollista, modernizador, nacionalista, orientado hacia el cambio social y se identificaba como parte del «pueblo». El paradigma del movimiento nacional y popular fue generalmente el movimiento

¹⁰ G. O'Donnell, P. Schmitter, L. Whitehead: ob. cit.

¹¹ En lo que sigue retomamos ideas desarrolladas en «Movimientos Sociales y Procesos de Democratización. Un marco analítico» en M. A. Garretón y O. Mella (eds.): *Dimensiones actuales de la sociología*, Bravo y Allende Editores, 1995.

obrero, probablemente debido más a su significación simbólica que a su fuerza estructural, aunque en diferentes periodos este liderazgo fue cuestionado por la idea de que los obreros urbanos estaban obligados a comprometerse y habían perdido su impulso revolucionario, por lo que otros movimientos, como los campesinos o las vanguardias estudiantiles, eran llamados a asumir el liderazgo revolucionario.

Bajo los regímenes autoritarios, la acción colectiva adquiere una doble significación. Por un lado, la reconstrucción del tejido social destruido por el autoritarismo y las reformas económicas. Por el otro, la orientación de todas las acciones hacia el término del régimen, lo que politiza todas las demandas sectoriales no específicamente políticas.

Asimismo, la referencia al Estado y los vínculos con la política cambian dramáticamente para los movimientos sociales, llegando a ser más autónomos, más simbólicos y más orientados hacia la identidad y autorreferencia que a lo instrumental o reivindicativo. En lugar de los movimientos organizados, la principal acción colectiva durante el régimen militar fueron las movilizaciones sociales, que tendían a enfatizar su dimensión simbólica por sobre la orientación reivindicativa o instrumental. Es significativo, en este sentido, el rol de liderazgo alcanzado por el movimiento de derechos humanos. La orientación más instrumental aparece cuando los movimientos piden el fin del régimen y su reemplazo por uno democrático, a través de una fórmula institucional de transición que asume e involucra todas las diferentes expresiones previas de acción colectiva, como lo ilustra el movimiento de «elecciones directas» en el caso brasileño.

Hay así un viraje desde el *movimiento nacional-popular* hacia el *movimiento democrático*, es decir, hacia un movimiento central que, por vez primera, no se orienta hacia el cambio social radical y global sino hacia el cambio de régimen político. Con ello, el movimiento social gana en términos estratégicos, pero se paga el precio de la subordinación de las demandas particulares a las metas políticas. A la vez, esto otorga el rol de liderazgo a los actores políticos. Las negociaciones y concertaciones en el nivel de las cúpulas y de las elites tienden a reemplazar las movilizaciones sociales durante la transición democrática y los procesos de consolidación. En este sentido, el proceso de democratización política tiende a separar la acción colectiva en dos lógicas que penetran a todos los actores sociales. Una es la lógica político-estatal orientada hacia el establecimiento de una democracia consolidada como condición para cualquier otro tipo de demandas. La otra es la lógica particular de cada uno de los movimientos orientados hacia beneficios concretos en la democratización social como condición para apoyar activamente al nuevo régimen democrático.

La existencia de enclaves autoritarios después de la inauguración del régimen democrático mantuvo la importancia de los movimientos de derechos humanos al comienzo de las nuevas democracias. Pero éstos se vieron severamente

limitados por las restricciones de los otros enclaves autoritarios y especialmente por el riesgo de regresión autoritaria. Ello confiere a los actores políticos, en el gobierno y la oposición, roles claves en la acción social subordinando, de esta manera, los principios de acción de otros actores a su propia lógica. A su vez, las tareas relacionadas con el proceso de consolidación privilegiaron, al comienzo, las necesidades y requerimientos del ajuste y estabilidad económicos desestimulando, así, la acción colectiva que se pensaba ponía en riesgo tales procesos. Como resultado, se produce un cierto grado de desarticulación y desactivación de los movimientos sociales.

Pero más importante aún es que, al establecerse el régimen democrático, incompleto dadas las tareas pendientes de la transición en todos los casos, se deja a los movimientos sociales sin un principio central de proyección. Así, la pregunta, después del movimiento nacional popular y del movimiento democrático que lo reemplazó, tiene que ver con la posibilidad de un nuevo y central movimiento social en América Latina y con cuáles serán los movimientos sociales particulares que lo encarnarán.

Respecto de los partidos políticos, el momento de la transición propiamente marca su resurrección después del largo periodo en que la dominación autoritaria los desarticuló o los hizo irrelevantes. En la medida que en general se trató de transiciones negociadas, el interlocutor principal por parte del bloque democrático fueron los partidos. Ello y las tareas de gobernar o de hacer de oposición en la recientemente inaugurada democracia implicaron cambios significativos¹². Por un lado, hay un proceso de aprendizaje colectivo, aunque desigual, de la clase política en torno a temas tales como la naturaleza de las dictaduras y el modo institucional como ellas pueden terminar. Por otro lado hay un aprendizaje, muchas veces incompleto, de convivencia con el otro, pasando de notorias antropofagias partidarias a constituir poco a poco verdaderos sistemas partidarios. Ello es especialmente notable en aquellos países donde reinó un partido hegemónico o un sistema bipartidista que no daba cuenta del conjunto de la sociedad. La renovación parcial, el menor ideologismo y mayor interacción entre los partidos existentes y el surgimiento de nuevas organizaciones que completaron el espectro, son los hechos más significativos.

En los países en que la clase política retardó su aprendizaje, el costo fue trágico, pues prácticamente se pulverizó una parte importante del espectro. Fue precisamente ahí donde hubo mayores posibilidades de regresión autoritaria, como lo prueba el caso peruano.

En cuanto a las Fuerzas Armadas, el fin de los regímenes militares y los procesos de democratización política han significado su retiro conflictivo de la arena política, tensionadas entre la búsqueda del mantenimiento de las prerrogativas y de una identidad institucional perdida, junto a un enorme

¹² M. Cavarozzi: «Los partidos políticos latinoamericanos, sus configuraciones históricas y su papel en las transiciones recientes» en M. Alcántara (ed.): *Los límites...*, cit.

desprestigio social. Que en los casos en que se recrearon posibilidades de intervención militar, ella no se haya producido, muestra su aislamiento y perplejidad ante el nuevo escenario¹³.

¿Qué democracia?

Hace algunos años, después de las transiciones, se preguntaba qué democracia para América Latina. Diversos autores han mostrado los tipos de democracia que han ido surgiendo y otros han señalado su carácter defectuoso, calificándolas o «de baja intensidad» o de «delegativas»¹⁴. Sin entrar a la discusión detallada, digamos que hay dos problemas distintos¹⁵.

Las transiciones desde dictaduras militares o regímenes autoritarios a regímenes democráticos constituyeron los procesos políticos fundamentales en la década del 80. Se trataba de establecer un núcleo básico de instituciones democráticas que resolvieran los problemas propios de todo régimen político: quién y cómo se gobierna la sociedad; las relaciones entre la gente y el Estado; y la canalización de conflictos y demandas sociales. Todo ello en reemplazo de mecanismos e instituciones propiamente dictatoriales.

En general, lo central de estos procesos fue ya realizado. Y aunque no parece generalizable la probabilidad de una nueva ola de regímenes autoritarios o dictaduras militares, las transiciones dieron origen comúnmente a democracias incompletas, con presencia de importantes enclaves autoritarios y estigmas éticos no superados (la violación de los derechos humanos bajo la dictadura). También, en algunos casos, llevaron a regresiones parciales, y, en otros, a fórmulas inestables en que no se consolida un régimen democrático sino que se vive una combinación de «situaciones», por usar la expresión de Linz, tanto autoritarias como semidemocráticas.

Pero, por importantes que sean los problemas remanentes de la transición y consolidación, los desafíos principales de la democracia en la región se pueden hoy definir mejor en términos de profundización, relevancia y calidad de los regímenes democráticos, lo que se superpone en muchos casos con los aspectos mencionados de transición y consolidación aún pendientes.

La profundización democrática se refiere a la extensión de algunos mecanismos y, sobre todo, de los principios éticos del régimen democrático, a otros ámbitos de la vida social. La relevancia se refiere a que aquello que un

¹³ El caso más ilustrativo es el autogolpe del presidente Fujimori, que tuvo que re-encauzarse institucionalmente con posterioridad.

¹⁴ F. Weffort: *¿Cuál democracia?*, FLACSO, Costa Rica, 993; T. Karl: «Dilemas de la democratización en América Latina» en C. Barba, J. L. Barros y J. Hurtado (eds): ob. cit.; G. O'Donnell: «Delegative democracy?», Kellogg Institute, 1992.

¹⁵ Retomamos aquí ternas desarrollados en «Democratización...», cit.; y en M.A. Garretón y M. Espinosa: «From the adjustment policies to the new relations between the State and Society», trabajo preparado para la Comisión Independiente de Población y Calidad de Vida, 1994.

régimen democrático tiene que resolver (gobierno, ciudadanía e institucionalización de conflictos y demandas) se resuelva a través del régimen y no fuera de él. Hablamos de irrelevancia de la democracia cuando ésta existe formalmente como régimen, pero la resolución de los problemas queda entregada a los poderes fácticos de dentro o de fuera de la sociedad. Estos tienden a constituirse en Estados dentro del Estado y pueden ser militares, instituciones autonomizadas del Estado, diversos sectores civiles, grupos económicos, instituciones religiosas o culturales, gobiernos extranjeros o actores transnacionales, grupos ligados al narcotráfico, etc. Cuando hablamos de riesgo de formalidad del régimen no aludimos aquí a la contraposición con lo que en otra época se denominó democracia sustantiva, sino simplemente a un régimen que existe formalmente, pero no procesa las tareas que le son propias. La calidad de la democracia está relacionada con el fenómeno de expansión de la ciudadanía, es decir, con los problemas de participación, representación y satisfacción ciudadana en los procesos de toma de decisiones en los niveles locales, regionales y centralizados.

Es en la profundización, la relevancia y la calidad del régimen que se juega el destino democrático de las sociedades latinoamericanas. A la larga, estos fenómenos serán los que definirán la estabilidad de los regímenes y las posibilidades de nuevas olas de autoritarismo.

Lo que está en juego, entonces, es si estamos en un nuevo cielo de autoritarismo-democracia como tradicionalmente se dio en América Latina, o si estamos inaugurando una nueva época en nuestras sociedades y en nuestras políticas, es decir, algo que va más allá del cambio de régimen pero a la vez lo incluye.

Esta transformación potencial más general la hemos caracterizado como la desarticulación y posible recomposición o refundación de lo que llamamos la «matriz sociopolítica». Este concepto se refiere, en términos generales, al modo mediante el cual los actores sociales se constituyen como tales en una sociedad dada y al tipo de relaciones entre el Estado y la sociedad. Más específicamente, una matriz sociopolítica define las relaciones entre el Estado y sus diferentes dimensiones (unidad nacional, relaciones de dominación, agente de desarrollo e integración), el sistema de representación (instituciones, sistema de partidos) y la base cultural y socioeconómica de los actores sociales (sociedad civil y economía). Las mediaciones institucionales entre estos tres componentes constituyen el régimen político.

En términos generales, podemos decir que la matriz sociopolítica latinoamericana, clásica o nacional-popular, prevaleciente desde la década de los 30 hasta los 70, con variaciones acordes con los periodos y los países, se constituyó por la fusión de diferentes procesos: desarrollo, modernización, integración social y autonomía nacional. Toda acción colectiva estaba cruzada por estas cuatro dimensiones y todos los diferentes conflictos reflejaban estas

fusiones, que caracterizaban los componentes de la matriz y debilitaban el régimen institucional.

Los regímenes militares de los 60 y posteriores, el proceso de globalización con sus consecuencias económicas, y los procesos de ajuste estructural ligados a la imposición de una economía de mercado, apertura externa y reducción del papel del Estado como agente económico, ocasionaron la crisis de esta matriz y su descomposición o desarticulación. En todos los casos ello fue inicialmente acompañado de un aumento de la pobreza y de las desigualdades sociales, así como de la desarticulación de los mecanismos de protección de los sectores vulnerables y de las formas clásicas de acción colectiva.

Esto no significa que ya haya emergido una nueva matriz, sino que tenemos diferentes procesos que incluyen la descomposición, la persistencia de viejos elementos, intentos de recrear la misma matriz y también la construcción de otras nuevas. Estos procesos complejos tienden a orientarse hacia cuatro posibilidades diferentes. Una es la descomposición sin un nuevo patrón de acción social. La otra es la regresión a la matriz clásica. La tercera es la construcción de una nueva matriz caracterizada por la autonomía y el fortalecimiento y complementación mutua de cada componente. La cuarta es una coexistencia de las tres anteriores, por ámbito o región, sin un patrón nacional común. Los resultados de estas combinaciones son diferentes para cada país y es demasiado pronto para predecir el resultado.

Lo más probable es que el marco institucional sea formalmente democrático, pero hay incertidumbre acerca de cuán relevante será esta democracia y en qué medida será sustituida por los poderes fácticos, provocándose así nuevas crisis y desestabilizaciones que regeneren condiciones para una futura regresión autoritaria, por ahora relativamente improbable.