

Dieter Nohlen

El cambio de régimen político en América Latina

En torno a la democratización de los regímenes
autoritarios

En el presente trabajo nos proponemos analizar, en perspectiva teórico-metodológica, los procesos de cambio político que se han operado o parecen haberse operado en Latinoamérica desde fines de la década del 70, definidos frecuentemente como procesos de democratización (o redemocratización)¹. En este contexto nos interesan los factores que provocan, favorecen o aceleran tales procesos, sin pasar por alto las fuerzas opuestas que retardan, desvían o impiden totalmente la democratización. Nuestro interés en analizar los procesos y estructuras del cambio político es científico y político a la vez. El reto científico del tema se pondrá de manifiesto en el curso de las presentes reflexiones, todavía provisionales. Debemos enfrentarlo. El interés político se centra en la apertura democrática de regímenes autoritarios, forma de dominación política más generalizada en la América Latina de los años 70.

I. DEMOCRACIA, DEMOCRATIZACIÓN, LIBERALIZACIÓN: ACLARACIONES TEÓRICAS Y CONCEPTUALES

Partamos de una valoración axiológica que permite inferir, a la vez, la importancia que atribuimos a nuestro tema. Creemos que la disyuntiva entre las formas represivo-autoritarias y competitivo-democráticas de la dominación política representa una cuestión esencial. Por regla general, ella no afecta el problema de la propiedad de los medios de producción y de la división internacional del trabajo, criterios ambos según los cuales los países latinoamericanos, con excepción de Cuba, son considerados como Estados capitalistas dependientes (Cardoso 1979, pp. 38 ss.). Sin embargo, la democracia —con-

¹Este trabajo fue escrito en 1981. Agradezco la colaboración del Dr. Carlos Huneeus/Santiago, Dr. Rainer-Olaf Schultze/Bochum y de Linda Morais Mandel/Heidelberg. La versión original en alemán fue publicada en Klaus Lindenberg (comp.): Lateinamerika. Herrschaft, Gewalt und internationale Abhängigkeit, Bonn 1982. La traducción al castellano fue efectuada por R. Welsch.

cepto base de las reflexiones aquí expuestas— significa la elección (y, dado el caso, la destitución) de los gobernantes por el electorado, la independencia de los tribunales, la observación de los derechos humanos, la libertad de opinión, reunión y asociación etc., derechos que el totalitarismo niega en principio y que el autoritarismo limita sensiblemente si no las niega por completo. Nuestras reflexiones se orientan, pues, en una concepción liberal de la democracia cuyos elementos incluyen, además de la competencia por el poder político, el Estado de Derecho y la protección del desenvolvimiento individual. La democratización es el proceso que busca introducir y realizar estos derechos. Con Robert A. Dahl (1971) definimos la democracia mediante los conceptos de la participación y oposición. Como destacamos hace poco en otro trabajo, las elecciones solas no completan el concepto de participación (Nohlen/Nuscheler 1982, pp. 62 ss., p. 474). Sin embargo, las elecciones competitivas constituyen el mejor indicador de un sistema político fundamental. Entonces podemos definir la transición de un régimen a otro por la realización de elecciones libres. Establecidas las elecciones competitivas —conceptualmente opuestas a *elections without choice* (elección sin opción, vide Hermet/Rose/Rouquié 1978; Nohlen 1978; Nohlen 1981)— el proceso de cambio político, nuestro tema, alcanza el objetivo de la democratización cuyo alcance se limita, en este contexto, al campo político. Pues la democracia liberal no significa la eliminación total de la dominación política, sino su autocontrol mediante la separación de poderes, vigencia de los derechos humanos, el derecho a la oposición y la oportunidad de ésta de llegar al poder (vide Greiffenhagen 1973, p. 21).

Partiendo de teorías radical-democráticas de participación (v. Platemann 1970), la democratización puede entenderse también como un proceso más amplio, es decir, como proceso de eliminación de la dominación del hombre sobre el hombre. Sin embargo, no nos parece útil ni justificado condicionar el proceso de redemocratización encaminado al establecimiento de democracias liberales —el cual consideramos importante y necesario— aplicándole la regla de los postulados democráticos radicales. Tal objeción cobra mayor fuerza ante el hecho de que la concepción radical de la democracia aún no ha resistido la prueba histórica de su factibilidad (v. las reflexiones muy acertadas de Scharpf 1972). Queremos limitar, muy conscientemente, los conceptos de “participación”² y “democratiza-

²Principalmente la literatura sobre problemas del desarrollo separa el concepto de participación de las posibilidades concretas de realización de sus componentes. Esbozar “utopías reales” puede tener sentido desde un punto de vista político-ideológico; con miras a una aplicación analítica. Sin embargo, se recomienda delimitar y precisar el concepto. Así, es necesario diferenciar entre participación política y participación social, ya que de otra manera sería imposible discutir la relación entre estos dos elementos, o sea si una mayor partici-

ción" al área estatal, excluyendo aquí el área social (sector productivo), sin que esto signifique subestimar tal área de transformación social (v. Dachler/Wilpert 1978). Este último desempeña un papel muy destacado, especialmente en varios proyectos sociales progresistas latinoamericanos (v. Flisfisch/Franco/Palma 1980). Por lo demás, podemos suponer que la democracia liberal, frecuentemente calificada de formal, sobre nuevas vías de participación política sabiéndose, por supuesto, que el pueblo no las aprovecha de manera igual. En estudios empíricos recientes (Verba/Nie 1972; Verba/Nie/Kim 1978), se señala que no participa sino una minoría de los electores, que sólo una minoría aprovecha realmente la oportunidad de ejercer influencia en la toma de decisiones políticas y que esa minoría proviene de los estratos sociales superiores. Tal diagnóstico podría desacreditar fácilmente el postulado de democratización. ¿De qué sirve la participación si no favorece sino a quienes ya gozan de privilegios, de qué sirve si existen obviamente distorsiones estructurales o barreras que impiden que los desprivilegiados se favorezcan participando del juego democrático?

Este problema no se puede eludir mediante definiciones: debe estar presente en todo análisis y valoración del cambio político. En otras palabras, debe preguntarse en qué medida la democratización asegura realmente la participación de las masas en la formulación de las decisiones políticas teniéndose en cuenta, especialmente, la participación de las masas en los bienes producidos. Se trata del problema de la democracia y la igualdad o del doble sentido de la participación: participación en las decisiones políticas (gestión) y en la riqueza producida (distribución equitativa), según la definición de la participación como elemento del pentágono mágico del desarrollo aportada por Nohlen/Nuscheler (véase en Handbuch der Dritten Welt, tomo 1, 1978, pp. 23 ss.). En el sentido más estricto de "gestión política", la participación "remains a powerful social force for increasing or decreasing inequality. It depends on who takes advantage of it" (Verba/Nie 1972, p. 342). El desarrollo del Estado social en los países industrializados no se puede explicar sin mencionar la conquista de derechos políticos y el aprovechamiento de oportunidades de participación por la clase obrera. De igual manera, se observa fácilmente que el desarrollo del Estado social en América Latina, expresado p. ej. en la proporción de los asalariados amparados por el seguro social, ha progresado más donde ha habido largos períodos de vigencia ininterrumpida de constituciones democráticas (v. Mesa-Lago 1980, p. 166).

Precisemos, además, otro término: el concepto de "redemocratización" debe distinguirse nítidamente de la liberalización o decom-

pación política provoca también una mayor participación social. (Ver Nohlen 1981, pp. 243 ss.).

presión. Los dos conceptos representan tendencias evolutivas totalmente diferentes de regímenes autoritarios. La democratización tiene por objeto superar el autoritarismo, mientras que la liberalización/decompresión tiende a estabilizarlo. En la tabla 1 se señalan otras diferencias esenciales. Como estrategias, los dos conceptos son mutuamente excluyentes; si fracasa la estabilización mediante la liberalización, los grupos del sistema pueden recurrir a una apertura más amplia en el sentido de la democratización, es decir, el cambio cualitativo del sistema. Por otra parte, la liberalización

Tabla 1

DIFERENCIAS TIPOLOGICAS ENTRE DEMOCRATIZACION
Y LIBERALIZACION (DECOMPRESION)

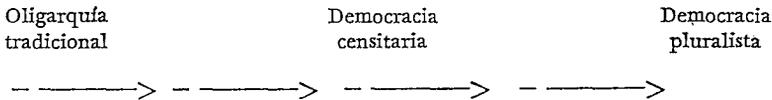
	Democratización	Liberalización (Decompresión)
Objetivo	Apertura competitiva del sistema dirigida a la democracia.	Consolidación de la dominación autoritaria; fase de violencia selectiva.
Origen	Crisis integral del sistema: fracaso del modelo económico o de la alianza soporte del sistema (p. ej. alianza cívico-militar).	Presión interna o externa; necesidad de adaptación.
Actores/ estrategia	Fraciones del régimen cooperan con partes de la oposición democrática.	Iniciada por representantes de la línea blanda del régimen; cooptación de partes de la semi-oposición a fin de ampliar la base del régimen.
Alcance/ procedimiento	Todo el sistema político: instituciones, fuerzas sociales, sus formas de interacción (legalización de partidos, sindicatos; libertad de prensa; constituyente).	Segmentos del régimen; alcance limitado; revocabilidad de las medidas de liberalización (libertad de prensa limitada / autocensura; menos militares en el gobierno; apertura internacional).

puede frustrar la esperanza de democratización (Mendes 1980, p. 74). Debemos aclarar que no entendemos la democratización como proceso evolutivo, como si toda sociedad evolucionaba, a mediano o largo plazo, hacia una democracia. En los primeros años de la década del 60, los teóricos de la modernización sostuvieron ideas de

este tipo, en su crítica, representadas gráficamente por Schmitter en su crítica, de la forma siguiente (Schmitter 1972, 81):

Gráfico 1

MODELO LINEAL (UNIDIMENSIONAL-UNIPOLAR)
DEL DESARROLLO POLÍTICO



Ciertamente malinterpretaríamos el proceso que observamos y sobre el que reflexionamos suponiendo que se trata de un proceso unidimensional y unipolar. Algunos teóricos del autoritarismo sostienen que se trata de regímenes inestables expuestos permanentemente a la tendencia de democratizarse. Sin embargo, los sistemas democráticos son también inestables, pues afrontan el peligro de involución autoritaria. Esto es cierto especialmente en el caso latinoamericano (v. Stepan 1981, p. 16). En este continente, los problemas del desarrollo económico y social, que no deben pasarse por alto en el análisis de estructuras y procesos políticos, plantean siempre la interrogante de la estabilidad de los sistemas políticos (democráticos o autoritarios). Los problemas de contenido político, p. ej. problemas distributivos, se relacionan con el tipo de dominación política y se deciden dentro del marco del mismo³.

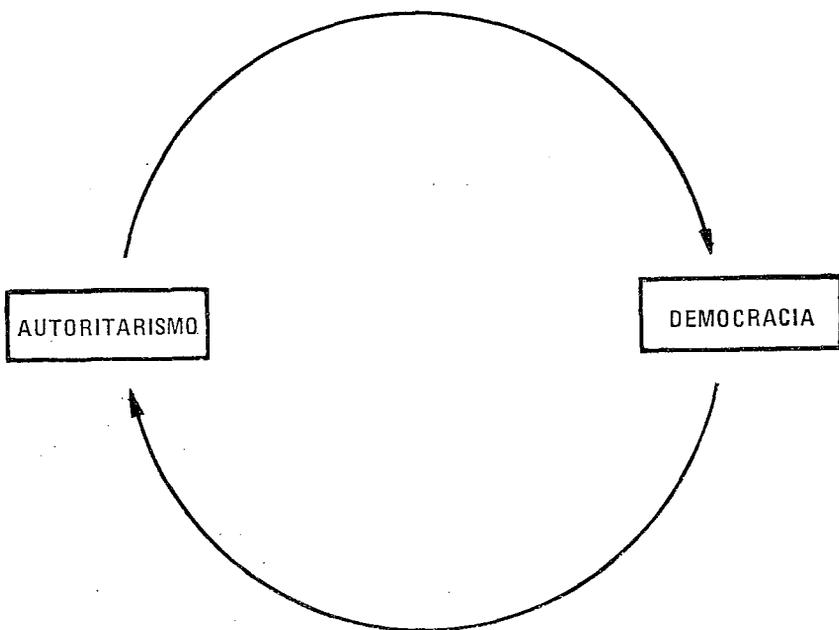
Ante la posibilidad de involución autoritaria, nuestro modelo debe ser, por lo menos, multidimensional, es decir, éste debe ajustarse a la situación históricamente no definida de evolución en una u otra dirección. He aquí una condición preteórica muy simple, pero fundamental del tratamiento de nuestro tema. En el análisis político de los diferentes casos habrá que determinar cuál de los dos modelos contribuye más a la comprensión de la historia: el modelo evolutivo lineal del desarrollo socio-político o el modelo circular (apoyado en la teoría clásica de las formas de gobierno).

Nos abstengamos de decidir, por ahora, si este enfoque abierto y dinámico debe vincularse con el supuesto de que "the rise and collapse of authoritarian regimes have, in part, the same explanation" (Collier 1979, p. 395). Con tal supuesto se implica que los regímenes autoritarios y democráticos no son otra cosa que métodos dife-

³El problema de la estructura del poder político en determinados países no está contemplado en ciertos enfoques que tratan el desarrollo societal a un elevadísimo nivel de abstracción. Un ejemplo sintomático de este tipo de análisis lo constituyen los trabajos de I. Wallerstein.

Gráfico 2

MODELO MULTIDIMENSIONAL DEL CAMBIO DE RÉGIMEN



rentes de resolver crisis cuyas raíces se encuentran, en última instancia, en el sistema social, p. ej. el sistema capitalista o capitalista-periférico. Tememos que tal enfoque, en donde la combinación de un concepto tan general y amplio como el de la crisis con otro como el del capitalismo, que tampoco abarca estructuras y contextos históricos concretos, no nos ayude a contestar las preguntas que formulamos más adelante.

II. PROBLEMAS METODOLÓGICOS Y PROGRESO CIENTÍFICO

Las preguntas sobre el problema del cambio de régimen que formulamos al comienzo ya dejan ver ciertos elementos del enfoque que proponemos. El haber partido de una serie de preguntas —procedimiento que nos proponemos seguir más adelante en forma más sistemática— en lugar de formular una hipótesis a validar o desechar en el proceso de investigación, no es casual sino producto de reflexión metodológica. Con frecuencia, la formulación de teorías explicativas de fenómenos políticos está basada en la abstracción de uno o algunos casos. Existe, por ejemplo, una teoría del Estado burocrático-autoritario basada, esencialmente, en dos casos, o sea, una

teoría binaria en la terminología de Dogan/Pelassy (1981, p. 10), aplicada por su autor en el estudio de otros tres casos y por otros investigadores en casi todos los regímenes militares latinoamericanos. Sin querer discutir el hecho de que la teoría de Guillermo O'Donnell ha fecundado mucho el trabajo científico sobre el nuevo autoritarismo, debemos constatar que se ha adelantado demasiado a la labor monográfico-empírica previa indispensable para toda formulación de teorías. Dicha teoría presupone contextos históricos análogos determinando la interrelación de variables en un nivel de abstracción muy elevado. Cuanto más elevado el nivel de abstracción, tanto más fuerte la suposición de analogías. Cierto que no se excluye la discusión sobre diferencias de condiciones en casos determinados, pero su explicación se relega a un plano secundario con respecto a la hipótesis de analogía. En cambio, nosotros creemos que la diferencia de los contextos históricos concretos donde se desarrolla el cambio político —trátese del establecimiento de dominación autoritaria o de democratización— es parte constitutiva, desde el punto de vista metodológico, del análisis de tales procesos. El análisis de un solo caso no nos parece muy indicado como base de la formulación de teorías. Su mérito radica en el estudio monográfico-empírico de estructuras y procesos específicos del cual se pueden extraer los problemas a estudiar en otras monografías sobre la mayor cantidad de casos y, especialmente, en análisis comparativos.

Esta posición metodológica no debe malinterpretarse como rechazo a la generalización. Según afirmó acertadamente Richard Rose, el tema del cambio político es muy adecuado para demostrar "la deficiencia del análisis ahistórico" (Rose 1969, p. 612). Lejos de implicar la renuncia a la formulación de teorías, el análisis histórico-genético del caso específico de las causas y consecuencias de diferencias históricas conduce a otro tipo de generalización (v. Ragin/Zaret 1981). Se trata de teorías históricamente saturadas de mediano alcance que pueden explicar "particular historical outcomes". El proceso de investigación se orienta en problemas que permiten analizar las condiciones, estructuras y eventos particulares que producen un resultado histórico específico. Para la formulación de teorías, es indispensable comparar varios casos (de manera explícita o implícita).

Tal procedimiento metodológico tiene, por supuesto, consecuencias inmediatas para resolver el problema explicativo. Un enfoque histórico-genético y comparativo no conducirá a explicaciones monocausales. Las variables contextuales del caso particular no admiten el pensamiento monocausal (intersocial). Los patrones de explicación multicausal del cambio político están basadas sobre combinaciones de factores ponderados. Ante este fondo metodológico, los

problemas que nos proponemos analizar en los capítulos siguientes representan más que una mera lista:

1. ¿De qué tipo son los factores elementales que originan cambios de régimen? Con esta pregunta volvemos a plantear problemas teórico-metodológicos.

2. ¿Qué importancia tiene para la democratización el tipo o subtipo de régimen autoritario existente en los diferentes países? En este contexto, tendremos que abordar una serie de problemas parciales en torno a la génesis, estructura y los logros del régimen autoritario.

3. ¿Qué importancia tiene para la democratización el régimen pre-autoritario, la forma de su caída, el recuerdo de la democracia caída (si el régimen previo fue democrático)?

4. ¿Qué importancia tienen los factores externos e internos y, entre estos últimos, especialmente las fuerzas sociales, y los grupos políticos opositores del régimen?

5. ¿Cuáles condiciones puede el régimen autoritario imponer a la nueva democracia? ¿Tiene importancia el tiempo que duró? En este contexto, debe estudiarse, sobre todo, si se trata de un verdadero cambio de régimen y cuáles son los factores que puedan impedir una democratización más profunda.

6. ¿Qué importancia tiene la forma del proceso de transición para la estabilidad del sistema democrático? Se trata del problema de costos y beneficios de las diferentes estrategias de transformación política.

No pretendemos estar en condiciones de poder contestar todas estas preguntas de manera satisfactoria. Los argumentos planteados aquí pertenecen al plano teórico-metodológico. Los problemas dividen el área bajo estudio en varias partes. Su objeto principal radica en destacar la multiplicidad de relaciones y factores que constituyen elementos indispensables del análisis multidimensional del cambio de régimen. Se trata de problemas orientadores del análisis monográfico de casos particulares con fines comparativos. Tampoco es de esperar que los estudios existentes nos puedan ofrecer más de lo que aquí prometemos, es decir, que nos ofrezcan explicaciones bien fundadas en lugar de reflexiones metodológicas. De hecho, es muy poco lo que sabemos acerca de la caída de la democracia, a pesar de los esfuerzos realizados últimamente en este sentido (Linz/Stepan 1978; Huneeus 1981a). El debate muy fructífero sobre el nuevo autoritarismo no ha aportado hasta ahora resultados que podrían constituir una base de conocimiento válida sobre el cambio de tales regímenes y, en especial, los procesos que denominamos democratización. Esto se pone de manifiesto en la dificultad que tienen autores como O'Donnell y Collier para captar las tendencias de

cambio de regímenes autoritarios. Mientras que, en su análisis, O'Donnell se concentra en demostrar la existencia de un antagonismo fundamental entre las fuerzas sustentadoras del régimen, es decir, los sectores civiles y militares, Collier arriba a la conclusión, citada ya en otro contexto, de que el autoritarismo y la democratización pueden tener los mismos orígenes. Tal consideración diluye, por supuesto, la esencia específica de la teoría del régimen burocrático-autoritario: una causa que puede también producir el efecto contrario al planteado no sirve como explicación. El análisis de Collier (1979; p. 393), concluye con la convicción de que los tiempos cambiarán: "Yet there is substantial ground for believing that at least some of the present authoritarian governments in Latin America will be replaced in the coming years by more competitive regimes". La vaguedad de este pronóstico sólo se supera con la siguiente salvedad: "It is of course possible that additional countries will succumb to repressive military rule" (ibid.).

Además de ésta, los estudios existentes presentan otra deficiencia. Aparte de monografías, también faltan análisis comparativos amplios, manifestándose lo negativo de la especialización de los autores en áreas geográficas. Por ejemplo, se llevaron a cabo procesos de redemocratización en Europa del Sur, en Grecia, Portugal y España, en la década del 70. Nada más natural que discutir estos casos en relación con la situación latinoamericana⁴. Sin embargo, los científicos sociales interesados en el análisis comparativo de sistemas políticos suelen especializarse estrictamente, salvo raras excepciones (Linz, Schmitter), en problemas del Primer Mundo o Tercer Mundo.

III. CAUSAS Y CONDICIONES DE LA DEMOCRATIZACIÓN

En el presente capítulo discutiremos los seis conjuntos de problemas antes mencionados.

1. *¿De qué tipo son los factores elementales que originan cambios de régimen?*

Este problema nos obliga a reflexionar sobre los enfoques explicativos y estrategias de investigación controversiales que no se explicitan siempre en los trabajos científicos y que, a veces, bien se subestiman, bien se exageran. Los dos enfoques explicativos que más se emplean prácticamente no se relacionan entre sí (v. Przeworski 1980), siendo uno macrosociológico y el otro, micropolitológico. Con el enfoque macrosociológico se pretende establecer las causas obje-

⁴El programa dedicado a Latinoamérica del Woodrow Wilson Center, Washington, que organizó entre otros un workshop sobre "Prospects for Democracy: Transition from Authoritarian Rule in Latin America and Europe" en junio de 1981, se basa precisamente en esta dimensión comparativa.

tivas, económicas y sociales en la mayoría de los casos, que determinan prácticamente el cambio de régimen. Con el enfoque micro-politológico, se estudian los actores políticos y sus estrategias, las relaciones de conflicto y consenso, posibilidades y opciones (choices según la terminología de Apter, 1971). La temprana teoría de la modernización estaba basada en el supuesto de que la democracia era poco menos que una consecuencia natural del crecimiento económico y de la modernización social. En sentido inverso, la democracia supuestamente no podía madurar mientras no se alcanzara un crecimiento económico suficiente acompañado de procesos de modernización social y socio-psicológica. En consecuencia, la democratización se reducía básicamente a una política de crecimiento económico. Suponemos que las críticas a estos supuestos son conocidas (p. ej. en Dahl 1971, p. 65 o Graciarena/Franco 1978, pp. 63 ss.). Una concepción más compleja del desarrollo económico y la democracia se perfila ya en aquellas teorías de modernización donde el sistema democrático no se considera como instrumento adecuado para alcanzar el nivel de desarrollo estimado necesario para la imposición permanente de ese orden político. Así, se desmoronó la idea ingenua de que la democracia y el crecimiento económico se fomentaban mutuamente (Löwenthal 1974). En consecuencia, algunos teóricos de la modernización propagaron, de hecho, soluciones militares (las FF. AA. como élite modernizante, dictaduras desarrollistas), partiendo de consideraciones funcionales (v. entre otros, Pye, Johnson, Janowitz, Huntington).

La relación determinista entre la estructura económico-social y el nivel de desarrollo de una sociedad, por una parte, y el orden político, por otra, rota en tales lineamientos estratégicos para el desarrollo, quedó restablecida en varias teorías del autoritarismo. Mientras la modernización conducía, según aquéllos, a la democracia, según éstos conducía al autoritarismo. "Para ambas, la identificación de las variables independientes (modernización, desarrollo económico) y dependientes (sistema político) es la misma. Ambas también tienden a postular secuencias históricas necesarias que, más allá de condiciones histórico-estructurales específicas crean etapas análogas para diferentes unidades societales. En este sentido, todas las críticas a las teorías de las etapas, en cuanto se refieren no al contenido de éstas sino a su concepto mismo, son válidas tanto para una como para otra explicación". (Solari/Franco/Jutkowitz 1976, p. 523).

En su importante trabajo, ya citado, O'Donnell relaciona la formación de lo que él llama Estado (o régimen) "burocrático-autoritario", una variante del autoritarismo, con tensiones económicas, sociales y políticas que resultan de los procesos socio-económicos producidos por la profundización vertical de la industrialización. O'Donnell analiza principalmente los casos de Argentina y Brasil,

colocando a ambos en el mismo nivel de desarrollo político, dado que los dos pasaron por fases populistas (peronismo, resp. varguismo) donde, según él, la clase obrera fue integrada, con cierto éxito, en el sistema político. O'Donnell establece la tesis, ampliada en trabajos posteriores (1975; 1979), de que el postpopulismo conduce inevitablemente a regímenes burocráticos-autoritarios, ya que los amenazados grupos sociales dominantes no tienen otro recurso para contener a la clase obrera organizada. La función de los regímenes burocrático-autoritarios es "the exclusion of the popular sector, the postponement of popular demands, and the closing of the electoral channels of political participation". (O'Donnell 1973, pp. 88 ss.).

En sus contribuciones al debate sobre el autoritarismo, otros autores no adoptan este enfoque explicativo mecanicista sin definir nítidamente su posición contraria. Alfred Stepan (1978, pp. 73 ss.), por ejemplo, tras acogerse a la tesis de O'Donnell, formula problemas adicionales en torno a la formación del nuevo autoritarismo que, en el fondo, pertenecen a un enfoque contrario. En su "Framework of analysis" recomienda estudiar:

1. "...the organizational strength and ideological unit of the state elite";
2. "...the degree of development of autonomous political parties and interest groups";
3. "...the degree of societal polarization";
4. "...the degree of prior social welfare and structural reforms";
5. "...the state's coercive, economic and symbolic resource capacity in relation to the effective demands made on the state by civil society".

Mientras que O'Donnell es partidario del enfoque macrosociológico, Stepan representa el micropolitológico. Así, éste se aproxima mucho más a nuestros principios y recomendaciones metodológicos. Por otra parte en el brillante debate protagonizado en el libro de texto "The New Authoritarianism in Latin America" editado por David Collier (1979), se llega también a la conclusión de plantear un "disaggregated approach", o sea, un enfoque micropolitológico.

Pensamos que los problemas macrosociológicos y micropolitológicos no se excluyen los unos a los otros sino que se complementan oportunamente, ya que comprenden dimensiones diferentes que se condicionan mutuamente. Los actores políticos actúan, sin duda, bajo ciertas condiciones económicas y sociales, pero las estructuras no anulan, por regla general, la capacidad de acción política. El actor político dispone de su propio potencial de cambio de las estructuras socio-económicas que, en todo caso, no son estáticas. Todo lo demás terminaría en un reduccionismo mecánico. Reinhard Ben-

dix (1964, p. 13) advierte, con razón, contra el peligro de dejarse "engañar por el determinismo retrospectivo", según el cual la historia no pudo haber producido resultados diferentes de los que conocemos. El pensamiento contrario a los hechos (Kontrafaktische Methode) puede preservarnos de tal conclusión errónea. Se trata, pues, de integrar variables estructurales y variables de conducta en un solo modelo analítico.

Aún así, la relación entre los dos grupos de variables sigue siendo esencial. Evidentemente la clasificación de O'Donnell no da abasto a su complejidad, puesto que éste subestima la reciprocidad fundamentando la relación en la hipótesis de analogía. Collier (1979, p. 367) en cambio, sostiene acertadamente que la hipótesis de diferencia debe tomarse en cuenta con igual rango: "There are major similarities and major differences, and the relative importance of these similarities and differences cannot be determined on the basis of definitions, but rather on the basis of causal analysis concerned with discovering which factors play the most important role in shaping the political evolution of these societies".

2. *¿Qué importancia tiene para la democratización el tipo o sub-tipo de régimen autoritario que encontramos en los diferentes países?*

Dado que intentamos un análisis pormenorizado que establezca diferencias entre las causas del cambio de régimen, nos interesa en este contexto si las condiciones socio-económicas y políticas creadas por el régimen autoritario favorecen o fomentan la democratización, cuáles son los factores que crean tales condiciones y en qué forma se manifiestan los mismos. Surgen, entonces, los problemas de definir el tipo de régimen autoritario, analizar su creación y desarrollo, identificar sus estrategias políticas y económicas más importantes así como sus élites, constatar la existencia o inexistencia de una oposición o semioposición y tipificar el grado de institucionalización alcanzado por el régimen autoritario.

Empleamos el término "régimen autoritario" de manera muy general. Este tipo corresponde a una categoría residual que comprende a todos los sistemas no democráticos y no totalitarios. El grado de institucionalización no tiene importancia para la conceptualización. Hallamos, por lo menos, una "situación autoritaria" (Linz 1973b). Existían regímenes autoritarios que se mantenían por mucho tiempo sin poseer un alto grado de institucionalización (Brasil) o poca o ninguna institucionalización (Chile). Analizándolos como regímenes militares se pasaría por alto su complejidad política. Como señaló Löwenthal (1974), la literatura sobre los militares se centra, en efecto, en analizar las causas de los golpes militares, pasando por alto las medidas políticas tomadas, las relaciones

con los grupos y actores civiles y los factores que conducen al derrocamiento de los regímenes militares.

Los trabajos sobre el corporativismo no han aportado orientación alguna en torno a este tema. Por un lado, caen en tramas argumentales circulares, atribuyendo el fenómeno de las intervenciones militares en la política al sistema de valores políticos de América Latina, elemento de la escuela de pensamiento de Wiarda (1974), criticado acertadamente por Schmitter (1974), entre otros. Por otro lado, la línea de O'Donnell (1975) renuncia a toda diferenciación, metiendo los regímenes autoritarios y democráticos, socialistas y capitalistas en el mismo saco. Oculta la especificidad de las variables políticas, tales como el efecto de la represión en el caso del autoritarismo y la respectiva desviación de la estrategia de organización y movilización de los estratos y clases sociales. Para esta escuela, la relación recíproca entre Estado y sociedad representa el problema analítico central. Sin embargo, tal enfoque no conduce a explicaciones fecundas, puesto que se acentúa en exceso la hipótesis de analogía, descuidando las contradicciones y diferencias existentes entre los regímenes democráticos y no democráticos. Los diferentes tipos de regímenes se clasifican todos como capitalistas, dentro de una sola categoría.

Stepan (1978), adelantó la tipología de regímenes autoritarios latinoamericanos, profundizando la diferencia entre autoritarismos excluyentes e incluyentes. Elaboró criterios que permiten aclarar sus diferentes orígenes y formas de evolución (véase tabla 2).

Las diferencias entre ambos tipos de regímenes no deben exagerarse. En particular, no debe subestimarse la capacidad de movilización de los autoritarismos excluyentes ya que ésta, según Huneeus (1981b), puede ser alta, dependiendo no tanto del grado de represión sino del apoyo de los grupos burgueses y los medios de comunicación que los respaldan. Tales medios de comunicación social son manipulados hábilmente, confrontándose el "orden" reinante con la politización excesiva y la hipermovilización de la fase pre-autoritaria, particularmente en períodos de grandes crisis políticas. En el caso de Chile, esta estrategia tuvo éxito (referéndum constitucional en septiembre de 1980), en Uruguay fracasó (referéndum constitucional en noviembre de 1980). Tampoco deben sobrestimarse las analogías de los autoritarismos de uno u otro tipo. En efecto, se presentan importantes diferencias hasta en la génesis de los autoritarismos excluyentes del Cono Sur, como queda demostrado en la tabla 3.

Desde la perspectiva sociológico-organizativa y dinámica, los regímenes autoritarios pueden clasificarse según diferentes fases por las que no atraviesan necesariamente ni, mucho menos, de acuerdo a un calendario determinado. Sin embargo, una junta que acaba de tomar el poder aspira, por regla general, a consolidarlo.

Tabla 2

REGIMENES AUTORITARIOS INCLUYENTES Y EXCLUYENTES: DIFERENCIAS Y ANALOGÍAS

	Incluyentes	Excluyentes
1. Contexto histórico-genético.	<p>a) Baja movilización política e industrialización incipiente, por tanto poca presión sobre el Estado.</p> <p>b) Estado con bajo grado de institucionalización; estructuras débiles.</p>	<p>a) Alta movilización política; industrialización que ha generado un movimiento obrero con efecto desestabilizador sobre el sistema.</p>
2. Estrategia inicial del gobierno frente a los estratos inferiores.	<p>Interés en integrarlos en el sistema a fin de lograr su apoyo, pero mediante organizaciones políticas controladas por el Estado y dependientes de él.</p>	<p>Exclusión y eliminación de las organizaciones políticas y sociales.</p>
3. Mecanismos políticos aplicados para reallizar el modelo empleado.	<p>Preferencia: métodos persuasivos.</p>	<p>Preferencia: métodos coercitivos y represivos.</p>
4. Política de estabilización del modelo.	<p>Redistribución de la riqueza apoyada en medidas que favorecen directamente a los estratos sociales inferiores.</p>	<p>Medidas de concentración de la riqueza que favorecen, en su primera fase, a la coalición gobernante; en la segunda fase, cautelosas medidas a favor de estratos más amplios.</p>
5. Origen de la legitimidad.	<p>Medidas populistas.</p>	<p>"Eficacia" económica.</p>
6. Origen de tensiones internas.	<p>Problemas de institucionalizar la cooptación política sin generar demandas excesivas.</p>	<p>Necesidad de cooptar a sectores sociales más amplios una vez consolidado el sistema.</p>
7. Origen de problemas externos.	<p>Represalias económicas de EE.UU.</p>	<p>Menor presión externa; sólo en el caso de Chile hubo una presión externa significativa.</p>

Tabla 3

GENESIS DE AUTORITARISMO EXCLUYENTES: CONDICIONES PREVIAS Y EVOLUCION

	Argentina 1966	Brasil 1964	Chile 1973	Uruguay 1974
Proceso político-social previo	Postpopulismo	postpopulismo	cambio estructural: el gobierno establece el socialismo	experiencia conservadora
Grado de movilización social	mediano	alto	muy alto	mediano
Actores movilizadores	oposición (sindicatos)	gobierno (al final la oposición)	gobierno y oposición desde 1964	fuerzas opositoras
Grado de amenaza a los grupos oligárquicos	bajo	mediano	alto	bajo
Grado de diversificación del sistema político				
— Consolidación del sistema partidista	mediano	bajo	alto	alto
— Estabilidad de los gobiernos	bajo	bajo	alto	alto
— Formación de grupos de interés	alto	alto	alto	mediano
VARIABLES EXÓGENAS (Influencia de los Estados Unidos)	baja	baja	alta	baja
Políticas aplicadas (modelo económico)	sin cambio sustancial	liberalismo económico sin reducción de la intervención estatal	liberalismo económico ortodoxo con intervención estatal	liberalismo económico ortodoxo
Grado de coordinación o limitación del pluralismo	bajo	mediano	alto	alto

En términos generales, podemos definir tres fases:

Primera: fase de génesis o toma del poder.

Segunda: fase de consolidación. Un grupo, fracción o alianza se afianza en el poder. Esto incluye la eliminación de los demás grupos que compiten por el poder.

Tercera: fase de institucionalización, donde el poder político se ejerce a través de instituciones determinadas y, en consecuencia, con funciones diferenciadas. El grado de personalización del poder disminuye. Como evidencia, la de Chile de Pinochet, un régimen autoritario puede ser estable aun cuando el grado de su institucionalización sea bajo. Las características de cada una de estas fases se sintetizan en la tabla 4.

Otras diferencias entre los regímenes se refieren a su respectiva evolución y, especialmente, a los instrumentos político-económicos que emplean (teniéndose en cuenta las grandes diferencias en cuanto a la estructura económica, situación económica externa, crecimiento económico, etc.). Por ejemplo, existen importantes diferencias entre las políticas económicas ortodoxas de Chile y Argentina (v. Ferrer 1981), así como entre Chile y Brasil (v. Foxley 1979), aunque los tres casos pueden clasificarse como autoritarismos excluyentes.

Es también importante problematizar la relación que existe entre el rendimiento y el cambio o la continuación de la situación autoritaria. En todo caso, ésta no se podrá reducir a la ecuación: política exitosa = continuación de la dominación autoritaria o fracasos / crisis = derrumbe de los regímenes autoritarios, la cual constituye el patrón de pensamiento implícito de muchos análisis del balance de regímenes autoritarios elaborados por fuerzas opositoras. Ya en 1971 (78), Dahl se refirió a la relación entre el rendimiento y destino del régimen autoritario en estos términos: "The monopoly over socioeconomic sanctions enjoyed by the hegemonic leaders is therefore undermined by the very success of their economy: the more they succeed in transforming the economy (and with it, inevitably, the society) the more they are threatened with political failure". En un estudio empírico de las actitudes frente al régimen de Franco (IV Informe FOESSA, 1981, p. 597), Juan J. Linz llegó a una conclusión similar. La valoración de los jóvenes, quienes no habían vivido sino los mejores años del régimen, fue más negativa que la de las generaciones mayores con sus recuerdos de la guerra civil y las primeras décadas llenas de dificultades. Pareciera que el tiempo obra en contra de los regímenes autoritarios, especialmente cuando éstos logran introducir el cambio social. En todo caso hay que recordar —nos dedicaremos a este asunto más adelante— que las estructuras socioeconómicas creadas bajo la dominación autoritaria (por ejemplo, debido a la aplicación de un modelo li-

Tabla 4

FASES DE DOMINACION AUTORITARIA

	Génesis	Consolidación	Institucionalización
1. Principales características políticas	preferentemente: represión; coordinación de las estructuras políticas	intento de establecer un pluralismo limitado, creación de espacio para sectores no cooptados por el régimen	el pluralismo limitado se perfila más nítidamente
2. Mecanismos de control político y social	alto grado de represión	represión esporádica acompañada de medidas de "liberalización"	preferentemente: medidas persuasivas; coerción eficaz en tiempos de crisis
3. Política económica	aplicación estricta del modelo liberal ortodoxo	consideración de las críticas de defensores del régimen	mixta en función de la existencia de un modelo alterno en la semi-oposición
4. Función política de los militares	control directo del gobierno	gran influencia de grupos civiles sobre el gobierno; alianzas cívico-militares	el régimen dispone de una base civil organizada; los militares ejercen un control indirecto a través de la "seguridad nacional" (consejo o comité)
5. Dinámica del sistema político	estimulada por el gobierno y los grupos que lo apoyan	aparición de la semi-oposición como actor político dentro del régimen	cierto campo de acción para la oposición, p. ej. el movimiento obrero o intelectuales.

beral ortodoxo con efectos sumamente concentradores como en el caso chileno) representan grandes obstáculos para la democratización real. De todos modos, la validez de la hipótesis de éxito o la hipótesis de déficit debe comprobarse en cada caso concreto. Tal análisis representa una condición previa indispensable de toda estrategia prometidora de democratización.

3. *¿Qué importancia tiene para la democratización el régimen pre-autoritario, la forma de su caída, el recuerdo de la democracia caída (si el régimen previo fue democrático)?*

Los regímenes autoritarios no se entienden sin tener en cuenta la dimensión histórica. Sus orígenes se remontan a la fase pre-autoritaria. "In general the current period of military rule is a response to the crises provoked in the state by political movements and social struggle before the military takeover". Sin embargo, la crisis a la que se refiere Cardoso (1979, p. 35) puede haber estado limitada en el tiempo y no absorber la "memoria histórica" (Moreno/De Miguel 1978) de las masas populares. Ciertamente la intensidad de la crisis es aún más importante. En consecuencia, la orientación normativa de la población por la situación anterior puede favorecer el cambio de régimen. Este parece ser el caso de Uruguay, donde existe una "competencia de ideales democráticos" (Przeworski 1980, p. 10) a la que el régimen se sujeta. El tema de la redemocratización no puede eliminarse prácticamente del debate público, máxime cuando los militares mismos no obedecen órdenes al respecto. En cambio, en Chile el recuerdo negativo de la caótica situación interna durante los meses anteriores al golpe desplaza el recuerdo de la larga tradición democrática constitucional. También es relevante si el régimen autoritario se interpreta como régimen inevitable que debe aceptarse por razones pragmáticas.

Otro aspecto se relaciona con el problema de los partidos políticos y grupos de presión, su arraigamiento en la sociedad, su supervivencia bajo el gobierno autoritario, bien a nivel nacional o regional, bien en la perspectiva sociológico-organizativa o como subcultura. Estos aspectos determinan en gran medida la formación de la cultura política post-autoritaria. El grado en que se hubieran obedecido reglas de juego democráticas conforma la base para la rápida orientación de las preferencias políticas del electorado hacia los partidos políticos que permiten llevar el conflicto político al nivel de las instituciones. Cuanto menor sea la continuidad democrática de un país, cuanto menos partidos políticos y grupos de presión se hayan constituido, tanto menos posibilidades existirán para que la crisis del régimen autoritario conduzca a la democratización y el establecimiento de gobiernos civiles. Este supuesto se justifica ciertamente en el caso de la Argentina donde, después de 1930, no

se estableció ninguna democracia de masas y donde tampoco se consolidó un sistema de partidos, ya que ni el peronismo ni el radicalismo alcanzaron el grado mínimo de burocratización que caracteriza a los partidos modernos. Ni a nivel nacional ni en los subsistemas su penetración justificó calificarlos como bien arraigados (Cantón 1973). El caso de Chile es diferente, ya que su sistema de partidos y la orientación del electorado hacia partidos de derecha, moderados y de izquierda se mantuvieron estables desde el comienzo del siglo, con una sola interrupción de siete años en el gobierno militar (1924-31) (Nohlen 1973). Esto aumenta la posibilidad de restablecimiento del sistema de partidos y grupos de presión en una fase de democratización. Además, estos aspectos contribuyen a explicar el procedimiento sumamente represivo de los militares después de 1973, así como la represión específica, bajo el régimen de Pinochet, de la oposición democrática, única opción alterna real.

Este tema nos induce a preguntar cómo y por qué caen los regímenes democráticos, un tema escasamente estudiado, excepto algunos trabajos recientes (Linz y Stepan 1978; Huneus 1981a). Tampoco se ha estudiado suficientemente el efecto de este proceso sobre la cultura política de los individuos, abstracción hecha del trabajo de Converse (1968), quien ha analizado —aunque con base empírica insuficiente— los efectos de las crisis y caídas de democracias sobre los votantes. Sería interesante investigar los efectos del derrumbe de la democracia y del régimen autoritario tanto sobre la cultura política de las élites como sobre la de las bases sociales. Además, habría que estudiar si las relaciones de lealtad entre el electorado y los partidos políticos se conservan más allá de la fase autoritaria. Maravall (1978) intentó comprobar esto empíricamente en el caso de España empleando, por cierto, una metodología discutible y llegando a resultados quizás algo exagerados en torno a la continuidad del socialismo y del PSOE.

4. *¿Qué importancia tienen los factores internos y externos y, entre estos últimos, especialmente las fuerzas sociales y los grupos políticos opositores del régimen?*

Uno de los temas descuidados en todos los trabajos sobre el Estado burocrático-autoritario (O'Donnell 1973; 1975; 1979; Collier 1979; Stepan 1978) y los militares en América Latina es el de la oposición a los regímenes autoritarios. El estudio de Dix no tiene esta perspectiva, puesto que el autor analiza la oposición independientemente de su efecto sobre la dinámica del cambio de regímenes políticos. Se trata, sin embargo, de clasificar adecuadamente la oposición, sus actores y los grupos sociales que la respaldan, así como sus diferentes estrategias. Como señala Linz (1973a), hay que distinguir claramente entre los diferentes tipos de oposición, incluyendo

sus características (oposición ilegal, legal y a-legal), destacándose asimismo las diferencias entre oposición y semioposición. Esta última comprende a simpatizantes del régimen que discrepan sólo en ciertos puntos de la política del régimen y quienes, por regla general, están dispuestos a asumir la responsabilidad de gobernar cuando se les presente la posibilidad de hacer valer su política. Puesto que la apatía política de la población representa un objetivo declarado de los autoritarismos excluyentes, tal política resulta en que las masas no se identifiquen con la oposición, la cual carece de campo de acción política. Pero las masas tampoco simpatizan con el régimen rechazando posiblemente su política represiva o su modelo de crecimiento capitalista. En este contexto, debe tenerse en cuenta la función social de estos estratos sociales, la cual hemos denominado "sector amortiguador" en otro trabajo (Nohlen/Huneus 1981), según la concepción presentada por Parkin (1971) en su análisis sobre movilidad social. Cuanto más amplios sean tales estratos, tanto más tienden a reducirse las contradicciones entre el régimen y la oposición, sin que esto signifique que dichos estratos otorguen mayor legitimidad al régimen. En el mejor de los casos pueden participar en acciones de movilización, pero le niegan al régimen toda legitimación en cuanto a su origen y rendimiento, especialmente en cuanto a su eficiencia económica.

Varios autores destacan la importancia de la oposición política para la apertura democrática. "To a large extent, the likelihood of change may depend on the political capacity of opposition groups to propose creative alternatives of power... by offering different and better solutions" (Cardoso 1979, p. 57). Przeworski (1980, pp. 10 ss.) lo dice aún más determinadamente: "A regime does not collapse unless and until some alternative is organized in such a way as to present a real choice for isolated individuals". Schmitter (1975) demostró que el papel activo de la oposición no siempre es coronado con el éxito de haber contribuido decisivamente a la caída del régimen autoritario. El régimen portugués cayó debido a las contradicciones internas en las FF. AA. en torno a un factor externo (la guerra de Angola); el régimen español cayó a raíz de la muerte del dictador.

En todo caso, esperar que la oposición política sola tumbe el régimen autoritario sería exigir demasiado de ella y sus posibilidades. En su reciente análisis de las funciones de la oposición en el proceso de redemocratización, Stepan (1981, p. 3) arguye también en este sentido: "An authoritarian regime can be overthrown by a foreign occupation, by loss of foreign wars, by a major reversal in the national or international economy, or a variety of reasons. In general however a major source of the weakening of an authoritarian regime is due to the internal conflicts and contradictions within its active and passive supporters and within the coercive elite.

As we shall see however, the active democratic opposition, if it performs its multiple functions well, can help create and exacerbate the conflicts and contradictions of authoritarian rule as well as prepare the indispensable political foundations for a democratic, as opposed to a successive authoritarian regime". Stepan define cinco funciones principales de una oposición política activa". "1. resisting integration; 2. struggling for some sub-system autonomy; 3. contesting legitimacy; 4. raising the cost of authoritarian rule; and 5. creating a democratic alternative". (Op. cit., p. 4). Estas funciones representan un excelente catálogo de problemas que podría constituir la base de un análisis comparativo de partidos de oposición bajo regímenes autoritarios.

5. *¿Cuáles condiciones puede el régimen autoritario imponer a la nueva democracia?*

En lo que se refiere a este problema, debemos recordar las principales diferencias entre un régimen autoritario y un sistema democrático que desarrollamos en la primera parte del presente trabajo. Dijimos que una democracia se caracteriza por una serie de elementos para cuya presencia las elecciones competitivas representan quizás el mejor indicador. Ellos incluyen el que una oposición tenga acceso real al poder en el mismo momento de obtener la necesaria mayoría política. En consecuencia, no se puede hablar de un proceso de democratización cuando se trata de la instalación de una democracia limitada como en el caso de la "democracia protegida" de Pinochet. En ella, los partidos y grupos marxistas quedan al margen de la ley otorgándose, en última instancia, el poder ilimitado al Presidente.

Las condiciones pueden, pues, impedir la constitución de una democracia "real". Este problema es de máxima importancia para el desarrollo político de América Latina. Se pone claramente de manifiesto cuando incluimos la política económica de los regímenes autoritarios en el análisis del condicionamiento de la democratización. En las sociedades estructurales heterogéneas (para el concepto v. Nohlen/Sturm 1982), el modelo económico liberal monetarista es incompatible con la democracia liberal. Su imposición sólo fue posible tras la eliminación del liberalismo político (libertad de opinión, libertad de asociación, derecho a la oposición) y no se podrá mantener sin represión. "La dictadura es consustancial a él" (Bitar 1980, p. 13). Cuando Dahl (1971, pp. 57 ss.) cuestionaba la tesis modernizante de que "competitive politics requires a competitive economy", no podía observar aún la competencia económica que, por ejemplo bajo el modelo liberal-ortodoxo chileno, ha conducido a una dramática concentración económica (v. Dahse 1979). Se empeñaba, más bien, en demostrar que la economía mix-

ta es compatible con estructuras políticas competitivas. En cambio, Przeworski (1980, pp. 28 ss.) sostiene: "The typical democratizing coalition is likely to adopt a keynesian economic project. Keynesian orientation constitutes a perfect combination for guiding a tolerable compromise among several groups". No debe olvidarse, sin embargo, que algunos países latinoamericanos (Uruguay, Argentina y también Chile) ya aplicaron políticas de bienestar social en el pasado bajo condiciones que, por cierto, debido a las estructuras específicas del capitalismo dependiente, no fueron las mismas que en el capitalismo desarrollado, donde el compromiso keynesiano resultó en redistribución y estabilización de la democracia⁵. No se sabe si las condiciones del capitalismo periférico permiten la constitución de un Estado social keynesiano o si reaparece la variante del Estado de bienestar, deformada por desfases y típica de sociedades en desarrollo, la cual por sus contradicciones ha contribuido a profundizar la crisis del sistema democrático.

Además, la necesidad de introducir cambios socio-económicos fundamentales durante el mismo proceso de democratización representa una enorme hipoteca para éste. No se sabe si las condiciones políticas propias de la fase de democratización soportan un cambio de las estructuras económicas. En el momento de transición, las condiciones generales no serán lo suficientemente estables. El primer objetivo es consolidar la democracia y asegurar el retorno definitivo de los militares a los cuarteles. Este último proceso puede tardar mucho tiempo, como demuestra el caso de Argentina, de modo que las estrategias económicas están muy limitadas por el peligro latente de nuevos golpes militares. La existencia de un gobierno apoyado en una amplia base política y social no basta para imponer tales estrategias; se requiere, más bien, una estrategia de consenso con la oposición no sólo a nivel político-constitucional sino también a nivel económico. En España, se logró esto mediante los Pactos de la Moncloa. Las estrategias de consenso aplicadas en ese país (Huneeus 1979), que incluyen hasta "grandes coaliciones" de gobierno, tienen un carácter fundamentalmente transitorio, debiéndose abandonarlas cuando existe consenso en torno al elevado grado de consolidación de la democracia.

Las consideraciones aquí expuestas parten del supuesto de que el proceso de democratización de regímenes autoritarios transcurre

⁵En este contexto sería interesante discutir las condiciones de redistribución temporaria y estabilidad política en algunos resultados. Con su teoría sobre el *estado de compromiso*, Jorge Graciarena (1972), aportó un elemento valioso para el análisis de este tema. Por lo demás, deben tomarse en cuenta las consecuencias reales, por ejemplo, de la legislación social la distribución del ingreso. Existen ya una serie de estudios empíricos que llaman la atención sobre los efectos regresivos (a modo de ejemplo ver PNUD/CEPAL 1980).

por la vía de la evolución. Esto nos conduce al último problema que planteamos.

6. *¿Qué importancia tiene la forma del proceso de transición para la estabilidad del sistema democrático?*

La transición hacia el régimen democrático se asocia generalmente con formas evolucionarias, gradualistas y pacíficas, opuesta a la transición hacia el autoritarismo que, con algunas excepciones, se interpreta como abrupta y violenta. Sin embargo, las investigaciones sobre la caída de democracias han modificado esta apreciación. Von Beyme (1974, p. 10) parte del supuesto de que los regímenes autoritarios como "developing open societies" se caracterizan por "processes, which create, with certain relapses, tendencies toward openness and pluralism". Si esto es cierto, se trata de reforzar estas tendencias a fin de acelerar y profundizar el proceso. Si no comparamos la perspectiva evolucionista —lo cual se justifica perfectamente dadas las involuciones autoritarias latentes— no podemos dejar de reconocer que la vía gradual tiene mayor opción ante las relaciones reales de poder en los regímenes militares. Dahl (1971, p. 45) coloca el aspecto de la viabilidad a un segundo plano respecto de las consecuencias de la forma de cambio del régimen: "stable polyarchies and near-polyarchies are more likely to result from rather slow evolutionary processes than from the revolutionary overthrow of existing hegemonies". Tal parece que la violencia contra el régimen autoritario tiene su propia dinámica con efectos en la fase de democratización y hasta más allá de la misma siendo, por tanto, disfuncional. La violencia y contraviolencia no crean condiciones favorables para la conquista y estabilización de la democracia. Más bien, este mecanismo pertenece a las causas de la toma del poder por los militares (ejemplos: España, Chile, Uruguay). En el debate estratégico en torno a la fase de transición deben considerarse tanto los beneficios a corto plazo como los costos a largo plazo de las diferentes estrategias. En general debe tenerse en cuenta la posibilidad de que algunos de los factores determinantes en la fase de transición no contribuyen a la consolidación de la democracia (por ejemplo, el regionalismo español). Otra consideración es que los gobernantes defenderán sus posiciones y el régimen autoritario con mayor tenacidad si tienen razones para temer que serán responsabilizados por el terror. He aquí otro argumento más a favor del cambio pacífico, puesto que el régimen autoritario hace también sus cálculos de costo y beneficio, estimando si en el caso de crisis, la apertura democrática no resultaría menos costosa que la intensificación de la represión.

Debemos mencionar que, en este contexto, la oposición afronta el dilema de tener que establecer si las reformas concedidas por el

régimen conducen a una democratización real. Los regímenes autoritarios disponen de una serie de instrumentos que les permiten atender las exigencias de la oposición contrarrestándolas al mismo tiempo. Cândido Mendes (1980, pp. 97 ss.) llamó la atención sobre este fenómeno. La apertura hacia mayor representatividad o elecciones más competitivas puede ser contrarrestada por más controles en otras áreas, de manera que el proceso se convierte en el intento de restablecer el equilibrio dentro del régimen. Cuando los militares inician o fomentan la democratización (Portugal, en 1974; Argentina, en 1972-73), éstos continúan legitimados para vigilar el funcionamiento de la democracia. En consecuencia, existe siempre la posibilidad de un nuevo golpe tan pronto las circunstancias se la señalen. De cara a este problema, la ruptura exigida por la oposición democrática en España fue absolutamente comprensible. Recordando las concepciones estratégicas de ruptura y reforma debatidas durante la fase de transición, nos damos cuenta ahora de que la estrategia reformista, que resultó viable, ha causado, en esencia, una ruptura, es decir, una clara distinción entre el régimen autoritario y el nuevo sistema democrático según los criterios establecidos. Las condiciones de viabilidad de una u otra estrategia dependen, en buena parte, de los actores y no de factores objetivos. La adopción de una estrategia reformista requiere la existencia de élites dispuestas a la negociación y al compromiso y que posean estructuras y posibilidades que permitan que la base acepte sus compromisos. Se requieren, además, fuerzas mediadoras que resuelvan tensiones fuertes o flexibilicen la rigidez del régimen, resultado de demoras en las negociaciones, papel que le correspondió al Rey en el caso de España (v. Nohlen/Huneeus 1983).

IV. CONCLUSIONES

Nuestras consideraciones tienen por objeto esbozar un procedimiento analítico adecuado para el estudio de los procesos de democratización y/o redemocratización en América Latina⁶. Hicimos hincapié en que la complejidad del tema exige especial atención a los aspectos teóricos y metodológicos. Opinamos que el análisis debe ser integral. Las variables socio-económicas estructurales del desarrollo a largo plazo deben considerarse tanto como las variables estrictamente políticas, especialmente las estrategias y decisiones adoptadas o tomadas por los actores e instituciones en vista de tales factores estructurales y de las situaciones coyunturales inmediatas resultantes del conflicto social y político. El análisis debe ser dinámico, dis-

⁶En el proyecto de investigación "La UCD en el proceso de democratización en España", financiado por la Fundación Volkswagen, estamos llevando a cabo un análisis del proceso de democratización en España basado sobre estos principios metodológicos.

tinguiéndose fases y secuencias y considerándose la multiplicidad de opciones abiertas a los actores políticos en situaciones históricas. De esta manera se evita caer en supuestos deterministas, según los cuales los fenómenos políticos son manifestaciones de ciertas estructuras socio-económicas y los cambios de régimen consecuencias automáticas de nuevos desarrollos a nivel de las variables económicas y sociales. Tampoco deberían descuidarse los riesgos y peligros que pueden surgir en el proceso de democratización e interrumpirlo. Los estudios deberían partir del análisis de procesos específicos de transición hacia la democracia en países con estructuras socio-económicas o fenómenos políticos comparables. Deberían completarse con estudios sobre países significativamente diferentes en cuanto a sus aspectos estructurales y políticos. El enfoque comparativo más fecundo para la formulación de una teoría debería comprender una combinación de casos análogos y diferentes, de acuerdo a las recomendaciones de J. S. Mill (1974) sobre las ventajas de este método comparativo para la detección de factores causales. Tal análisis es necesario tanto desde el punto de vista científico como del político. De otra manera, se desaprovecharía la oportunidad de analizar y orientar —por limitada que sea la influencia— en su pleno desarrollo, un proceso de cambio político que puede traer consecuencias determinantes para varios países latinoamericanos en las próximas décadas.

BIBLIOGRAFIA

- Almond, G. A. / Verba, S., 1968. *The Civic Culture*. Princeton.
- Almond, G. A. / Verba, S. (eds.), 1980. *The Civic Culture Revisited*. Boston/Toronto.
- Apter, D. E., 1971. *Choice and the Politics of Allocation*. New Haven/Londres.
- Barnes, S. H. / Kaase, M. et al., 1979. *Political Action. Mass Participation in Five Western Democracies*. Beverly Hills.
- Bendix, R., 1964. *Nation-Building and Citizenship*. New York.
- von Beyme, K., 1974. "Authoritarian Regimes - Developing Open Societies". En Germino, D. / v. Beyme, K. (eds.). *The Open Societies in Theory and Practice*. Den Haag, pp. 109-120.
- Bitar, S. (ed.), 1980. *Chile: liberalismo económico y dictadura política*. Lima.
- Booth, J. A. / Seligson, M. A. (eds.), 1978. *Political participation in Latin America. Vol. I: Citizen and State*. New York.
- Cantón, D., 1978. *Elecciones y partidos políticos en la Argentina*. Buenos Aires.
- Cardoso, F. H., 1979. "On the Characterization of Authoritarian Regimes in Latin America". En Collier (ed.), 1979, pp. 33-55.
- 1981. "Regime político e mudança social". En *Revista de Cultura Política*. Nº 3, pp. 7-26.
- Collier, D. (ed.), 1979. *The New Authoritarianism in Latin America*. Princeton.

- Comblin, J., 1978. El poder militar en América Latina. Salamanca.
- Converse, P. E., 1969. "On Time and Partisan Stability". En *Comparative Political Studies*. Nº 2.
- Cotler, J., 1978. Clases, estado y nación en el Perú. Lima.
- Dachler, H. P. / Wilpert, B., 1978. "Conceptual Dimensions and Boundaries of Participation in Organizations: A Critical Evaluation". En *Administrative Science Quarterly*. Vol. 23, pp. 1-39.
- Dahl, R. A., 1971. *Poliarchy. Participation and Opposition*. New Haven/Londres.
- Dahse, F., 1979. Mapa de la extrema riqueza. Los grupos económicos y el proceso de concentración de capitales. Santiago.
- Dix, R. H., 1978. "Latin America. Oppositions and Development". En Dahl, R. A. (ed.). *Regimes and Oppositions*. New Haven/Londres.
- Dogan, M. / Pelassy, D., 1981. The Choice of Countries in Comparative Research: Five Strategies. Paper para la Conferencia IPSA-ISA "Understanding Political Society", realizada en Bad Homburg del 18 al 22 de mayo de 1981.
- Eckstein, H., 1961. *The Theory of Stable Democracy*. Princeton.
- 1965. *Division and Cohesion in Democracy*. Princeton.
- Esser, K., 1979. *Lateinamerika. Industrialisierungsstrategien und Entwicklung*. Frankfurt.
- Etzioni, A., 1975. *Die aktive Gesellschaft. Eine Theorie gesellschaftlicher und politischer Prozesse*. Opladen.
- Ferrer, A., 1981. "El monetarismo en Argentina y Chile". En *Comercio Exterior*. Vol. 31. Nº 1, pp. 3-13. Nº 2, pp. 176-192.
- Fleischer, D. V., 1981. Party Realignment in the Brazilian Legislature within an Authoritarian Setting, 1964-1981. Mimeogr. Ponencia presentada en el coloquio "Patterns of Authoritarianism in the Third World". Ohio. Abril.
- Flisfisch, A. / Franco, R. / Palma, E., 1980. Dimensiones de una participación participativa. Santiago.
- Foxley, A., 1979. "Inflación con recesión: las experiencias de Brasil y Chile". En *Estudios CIEPLAN*, Nº 1.
- Franco, R. (ed.), 1981. *Planificación social en América Latina y el Caribe*. Santiago.
- Franco, R. / Palma, E., 1979. *Política Social y pobreza. Lecciones de la experiencia*. Santiago.
- Grabendorff, W. / Nitsch, M., 1977. *Brasilien: Entwicklungsmodell und Außenpolitik*. Munich.
- Graciarena, J., 1967. *Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina*. Buenos Aires.
- Graciarena, J. / Franco, R., 1978. *Social Formations and Power Structures in Latin America*. Londres.
- Greiffenhagen, M. (ed.), 1978. *Demokratisierung in Staat und Gesellschaft*. Munich.
- Hermet, G. / Rose, R. / Rouquié, A. (eds.), 1978. *Elections without Choice*. Londres.
- Hirschmann, A. O., 1977. *The Passions and the Interests. Political Arguments for Capitalism before its Triumph*. Princeton.
- Huneus, C., 1981a. *Der Zusammenbruch der Demokratie in Chile. Eine vergleichende Analyse*. Heidelberg.
- Huneus, C., 1981b. "Elecciones no-competitivas en las dictaduras burocráticoautoritarias en América Latina". En *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. Nº 13, pp. 101-138.
- Huntington, S. P. / Nelson, J. M., 1976. *No Easy Choice. Political Participation in Developing Countries*. Harvard.
- Hurtienne, T., 1977. "Zur Entstehungsgeschichte, Struktur and Krise des brasilianischen Akkumulationsmodells". En *Lateinamerika. Analysen und Berichte* 1. Berlin (Occ.), pp. 70-96.
- Illy, H. F. / Sielaff, R. / Werz, N., 1980. *Diktatur - Staatsmodell für die Dritte Welt?* Freiburg/Würzburg.
- von Lasar, A., 1969. "Latin America and the Politics of Post-Authoritarianism". En *Comparative Political Studies*. Nº 1, pp. 419-429.

- Linz, J. J., 1973a. "Opposition to and under an Authoritarian Regime: The Case of Spain". En Dahl, R. A. (ed.). *Regimes and Oppositions*. New Haven/Londres.
- 1973b. "The Future of an Authoritarian Situation or the Institutionalization of an Authoritarian Regime: The Case of Brazil". En Stepan, 1973.
- 1975. "Totalitarian and Authoritarian Regimes". En Greenstein, F. / Polsby, N. (eds.). *Handbook of Political Science*. Vol. 3. Reading/Mass., pp. 175-412.
- 1981. *Stability and Regime Change*. Paper para la Conferencia IEA-ISA "Understanding Political Society", Committee on Political Sociology, realizada en Bad Homburg del 18 al 22 de mayo de 1981.
- 1981. "Some Comparative Thoughts on the Transition to Democracy in Portugal and Spain". En Braga de Macedo, J. / Serfaty, S. (eds.). *Portugal Since the Revolution: Economic and Political Perspectives*. Boulder/Col., pp. 25-45.
- /Stepan, S. (eds.), 1978. *The Breakdown of Democratic Regimes*. Europe, Baltimore.
- Lowenthal, A. E., 1974. "Armies and Politics in Latin America". En *World Politics*. Nº 27, pp. 107-130.
- Maravall, J. S., 1978. *Dictatorship and Political Dissent*. Workers and Students in Franco's Spain. Tavistock.
- Martin Moreno, A. / De Miguel, A., 1978. "Memoria histórica e inteligencia sociológica". En *Estudis Electorals*. Nº 1, pp. 37-46.
- Mendes, C., 1980. "The Post-1964 Brazilian Regime: Outward Democratization and Inner Institutionalization". En *Government and Oppositions*. Nº 15, pp. 48-74.
- Mesa-Lago, C., 1980. "Seguridad social y pobreza". En CEPAL/PNUD. *¿Se puede superar la pobreza?* Santiago, pp. 163-189.
- Milbrath, L. W., 1965. *Political Participation*. Chicago.
- Mill, J. S., 1974. *A System of Logic*. Toronto, Buffalo (primera edición 1843).
- Nohlen, D., 1973. *Chile. Das sozialistische Experiment*. Hamburgo.
- 1978. *Wahlssysteme der Welt*. Múnich. (Versión castellana 1981. *Sistemas electorales del mundo*. Madrid).
- Nohlen, D. (ed.), 1980. *Lexikon Dritte Welt*. Baden-Baden (segunda edición Reinbek 1984).
- Nohlen, D. / Huneus, C., 1981. *Diferenciación, fragmentación y polarización de las elites gobernantes en el régimen de Franco*. Ponencia presentada en la conferencia "Der Frankismus" del Grupo de Trabajo España y Portugal. Fundación Werner Reimers. Bad Homburg.
- Nohlen, D. / Nuscheler, F. (eds.), 1974. *Handbuch der Dritten Welt*. Vol. 1. Hamburgo.
- 1982. *Handbuch der Dritten Welt*. Vol. 1. Hamburgo.
- Nohlen, D. / Sturm, R. 1982. "Über das Konzept der strukturellen Heterogenität". En Nohlen / Nuscheler 1982, pp. 92-116.
- Nuscheler, F., 1979. "Erscheinungs- und Funktionswandel des Präterianismus in der Dritten Welt". En *CIVITAS*. Nº 16, pp. 171-213.
- O'Donnell, G., 1973. *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley.
- 1975. *Reflexiones sobre las tendencias de cambio en el estado burocrático-autoritario*. Buenos Aires.
- 1979. "Tensions in the Bureaucratic-Authoritarian State and the Question of Democracy". En Collier (ed.) 1979.
- 1980. *Notas para el estudio de procesos de democratización política a partir del estado burocrático-autoritario*. Mimeogr. Paper CEDES, Bs. Aires, para la Conferencia "Prospects for Democracy: Transition from Authoritarian Rule", Woodrow Wilson Center, Washington, D. C., Septiembre.
- Parkin, F., 1971. *Class Inequality and Democratic Theory*. Cambridge. PNUD/CEPAL, 1980. *¿Se puede superar la pobreza? Realidad y perspectivas en América Latina*. Santiago.

- Przeworski, A. / Teune, H., 1970. *The Logic of Comparative Inquiry*. New York.
- Przeworski, A., 1981. *Some Problems in the Study of Transition to Democracy*. Mimeogr. Paper para la Conferencia "Prospects for Democracy".
- Ragin, Ch. C. / Zaret, D., 1981. *Comparison of Correlation: Durkheim, Weber, and the Comparative Method*. Mimeogr. Bloomington.
- Roncagliolo, R., 1980. *¿Quién ganó? Elecciones 1931-80*. Lima.
- Rose, R., 1969. "Dynamic Tendencies in the Authority of Regimes". En *World Politics*. Nº 21, pp. 602-628.
- (ed.) 1980. *Electoral Participation. A Comparative Analysis*. Londres.
- Rüschemeyer, D., 1980. "Über sozial-ökonomische Entwicklung und Demokratie". En Hirschier, G. et al. (eds.). *Weltgesellschaft und Sozialstruktur*. En homenaje a Peter Heintz. Disenhofen.
- Rustow, D. A., 1970. "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model". En *Comparative Politics*. Nº 2, pp. 337-364.
- Schneider, R. M., 1971. *The Political System of Brazil: Emergence of a Modernizing Authoritarian Regime, 1964-1970*. New York.
- Scharpf, F. W., 1975. *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*. Kronberg (primera edición 1972).
- Schmitter, P. C., 1972. "Paths to Political Development in Latin America". En *Proceedings of the Academy of Political Science*. Nº 30, pp. 83-105.
- 1974. "Still the Century of Corporatism?". En *Journal of Politics*. Nº 36.
- 1975. "Liberation by Golpe: Retrospective Thoughts on the Demise of Authoritarian Rule in Portugal". En *Armed Forces and Society*. Nº 2, pp. 5-33.
- Seligson, M. A. / Booth, J. A. (eds.), 1982. *Political Participation in Latin America. Vol. 2: Politics and the Poor*. New York.
- Skocpol, T., 1979. *States and Social Revolutions*. New York.
- Solari, A. / Franco, R. / Jutkowitz, J., 1976. *Teoría, acción social y desarrollo en América Latina*. México.
- Stepan, A., 1971. *The Military in Politics. Changing patterns in Brazil*. Princeton.
- (ed.) 1973. *Authoritarian Brazil: Origins, Policies and Future*. New Haven.
- Stepan, A., 1978. *The State and Society. Peru in Comparative Perspective*. Princeton.
- Szal, R., 1979. "Popular Participation, Employment and the Fulfilment of Basic Needs". En *International Labour Review*. Vol. 118, pp. 27-38.
- Vallier, I. (ed.), 1971. *Comparative Methods in Sociology*. Berkeley / Los Angeles.
- Verba, S. / Nie, N. H., 1972. *Political Democracy and Social Equality*. New York, etc.
- Verba, S. / Nie, N. H. / Kim, J., 1978. *Participation and Political Equality. A Seven-nation Comparison*. Cambridge.
- Wiarda, H., 1974. "Corporatism and Development in the Iberic-Latin World: Persistent Strains and New Variations". En *Journal of Politics*. Nº 36.