

**TRANSICIONES
POLÍTICAS Y
CONSOLIDACIÓN
DEMOCRÁTICA EN
AMÉRICA LATINA**

GURUTZ JÁUREGUI

Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad del País Vasco

1. ¿TRANSICIÓN O TRANSICIONES?

No existe una teoría genérica sobre transición aplicable con carácter general a los diversos procesos de democratización transcurridos en los últimos años a lo largo y ancho del mundo. A partir de la distinción efectuada en la ciencia política norteamericana entre totalitarismo y autoritarismo (H. Arendt. 1951 y C. J. Friedrich/Brzezinski.1956, aunque con claras diferencias de interpretación entre ambas obras) durante la década de los cincuenta y sesenta se extendió la idea de que la transición hacia la democracia y su posterior consolidación dependía en buena medida de factores estructurales, tanto de orden económico como sociopolítico. En tal sentido, la democracia aparecía íntimamente unida a la idea de la modernización entendida en su doble vertiente socioeconómica y político-cultural.

Para los defensores de esta corriente la modernización implica, desde el punto de vista socioeconómico, crecimiento económico, progresiva división del trabajo, desarrollo de las redes de comunicación, cambio social, movilidad geográfica, mercados internacionales, aumento de los ingresos y del bienestar y extensión de la educación. La racionalización, entendida como un atributo normativo de los individuos, constituye una exigencia de primer orden, dada la complejidad de la sociedad actual. El valor racionalización no se encuentra tanto en las organizaciones como en las capacidades de los individuos. De ahí la necesidad en todo proceso de consolidación democrática de unos determinados valores íntimamente ligados al individuo tales como universalismo, éxito, orientación futura, igualdad y confianza, etc...

Ahora bien, según esta tesis, el éxito de la consolidación democrática no depende sólo del desarrollo económico, sino que halla sus raíces en la confianza pública de que el sistema democrático atiende tanto al interés público como a las motivaciones individuales que sean apropiadas. De ahí la importancia otorgada al concepto de cultura política, entendido como conjunto de valores y creencias fundamentales asumidos por ciudadanos y dirigentes en relación a la importancia de los procesos e instituciones democráticos (G.Almond /S. Verba.1963).

La idea de que la transición a la democracia resultaba íntimamente ligada con el crecimiento económico, la modernización y el desarrollo de cultura cívica alcanzó gran predicamento en el período de la postguerra hasta mediados de la década de los setenta. Es a partir de esa fecha cuando comienzan a cuestionarse algunos de sus presupuestos. Se dan varias razones para ello. En primer lugar, existían evidencias históricas que contradecían tal tesis. En el caso de la India, una democracia estable en un país subdesarrollado o, en otro orden de cosas, el caso de los Países Bajos, otra democracia estable a pesar de la extraordinaria fragmentación de su sociedad y su cultura política. (A.Lijphart. 1975). A ello debe añadirse la instauración de dictaduras militares en algunos de los países más modernizados y desarrollados de América Latina, hecho que permitió poner en cuestión de un modo aún más drástico la relación causal entre las variables socioeconómicas y las variables políticas. (J.M. Colomer.1994)

Esta puesta en cuestión no sólo ha afectado a los aspectos socioeconómicos, sino a la propia idea, en sí misma considerada, de la necesidad de un contexto favorable de carácter estructural como condición necesaria para el éxito de las transiciones democráticas. Tal ocurre, por ejemplo, con el contexto internacional. Las transiciones producidas a partir de la década de los setenta demuestran que un contexto internacional que promueve activamente la democracia facilita la democratización, pero no constituyen una condición necesaria o suficiente. La democratización puede darse en un contexto internacional poco favorable, de igual forma que en un régimen autoritario puede sobrevivir en un contexto hostil. La prueba más clara la tenemos en el hecho de que, en España, el régimen franquista sobrevivió al aislamiento internacional en la década de los cuarenta y cincuenta (D.Share/ S. Mainwaring. 1986)

Todo ello ha dado pie a la idea de que la política, y en el caso concreto que nos ocupa, los procesos de transición política a la democracia, mantienen un alto grado de autonomía con respecto a los factores estructurales que hasta entonces se habían considerado básicos o causales. Así, comenzó a considerarse que los procesos de transición a la democracia no dependen tanto de la existencia de una serie de condiciones estructurales apropiadas sino, sobre todo, de determinados elementos subjetivos tales como son las decisiones de los propios autores, los procesos de liderazgo y las decisiones estratégicas que se adopten en cada caso concreto. (Vid. G O'Donnell / P.C. Schmitter / L. Whitehead.1986).

Ello trae como consecuencia la inexistencia de un modelo de transición general aplicable a los diversos supuestos o países, y la necesidad de establecer una tipología diversa, en función de las circunstancias, características, y condiciones en las que tal proceso se ha producido en cada uno de los casos.

2. LOS TIPOS DE TRANSICIÓN.

Han sido numerosos los autores que han elaborado diversas tipologías sobre los modelos de transición. Dado el ámbito de este trabajo, voy a hacer referencia a dos de estas tipologías establecidas en torno al caso específico de las transiciones en América Latina.

De una parte, y atendiendo al grado de control ejercido por las élites autoritarias, Share y Mainwaring establecen tres tipos *ideales* de transición no coincidentes, al menos de forma estricta, con ninguno de los casos reales habidos en los países latinoamericanos:

1. Por desmoronamiento o colapso del régimen. Se trata de un supuesto en el que las élites autoritarias apenas ejercen control alguno.

2. Por autoexclusión. En este caso, las élites autoritarias ponen límites en cuanto a la forma y desarrollo del cambio político, pero su control no llega más allá del momento de las primeras elecciones.

3. Por transacción. Se da en aquellos casos en los que las élites del régimen autoritario controlan inicialmente la mayoría de los aspectos de la transición, siendo ellas las que inician el proceso de liberalización del régimen. (D. Share /S. Mainwaring. 1986)

Por su parte, Schmitter y Karl establecen una tipología más elaborada, y que pretende acercarse más a la realidad, y en tal sentido distinguen cuatro tipos o modelos de transición.

1. Por revolución (coercitiva y dominada por las masas). Su ejemplo más claro sería el de Nicaragua.

2. Por imposición (coercitiva y dominada por las élites). Brasil, Ecuador, Paraguay, El Salvador y Guatemala.

3. Por pacto (negociada y dominada por las élites). Venezuela, Uruguay, Chile, Colombia.

4. Por reforma (negociada y dominada por las masas). No hay ningún caso, aunque como modelo *ambivalente* entre el 2 y el 3 (donde se combinan simultáneamente la continuidad entre las élites y la movilización de las masas, la amenaza de la violencia y la aceptación forzada del compromiso) ambos autores sitúan los casos de Argentina y Perú. (P.C. Schmitter/ T.L. Karl.1994)

A pesar de la diferente perspectiva desde la que se abordan ambos estudios, y de la diferente valoración que ofrecen del tipo de transición aplicado en ciertos países (por ejemplo, Share y Mainwaring sitúan al Perú en el modelo de autoexclusión, es decir, de imposición en el lenguaje de Schmitter y Karl, mientras que estos últimos lo sitúan en el modelo intermedio entre el pacto y la reforma), los dos coinciden en considerar que el modelo más utilizado ha sido el modelo de transacción, es decir, un modelo en el que, en mayor o menor grado ha existido un pacto o consenso entre las élites autoritarias y las fuerzas democráticas.

Y este es el dato que nos interesa retener, en la medida en que el modelo de transición utilizado influye notablemente en el modelo posterior de consolidación de la democracia. La transacción implica una negociación entre las élites autoritarias y la oposición democrática, pero no se trata de una negociación entre iguales. En principio el régimen autoritario toma la iniciativa de dar comienzo a la liberalización y durante la mayor parte del proceso permanece en una posición que le permite ejercer una influencia significativa sobre el curso del cambio político (D.Share/S. Mainwaring. 1.986.). El tiempo de duración de la transición, la intensidad del cambio, los límites establecidos al mismo, e incluso la delimitación de sus protagonistas, dependen de la correlación de fuerzas existentes entre los negociadores, y del mayor o menor grado de control de las élites autoritarias sobre el proceso.

En función de cuáles hayan sido las circunstancias concretas que han definido la transición vía transacción en los diversos países de América Latina, a partir de ahí podremos abordar los problemas actuales de la consolidación democrática.

Como ya se ha indicado, en este tipo de transiciones no se produce un desmoronamiento de los regímenes autoritarios sino un proceso de liberalización iniciado por el propio régimen. Ello supone el mantenimiento de un control bastante importante del proceso de transición que, de acuerdo con Share / Mainwaring, se manifiesta en los siguientes aspectos:

- El calendario del cambio político, mediante la regulación de las etapas de la reforma. Es una forma de evitar la pérdida de control.

- La exclusión de ciertos actores de la transición (Partido Comunista en España, izquierda marxista en Brasil)

- La determinación de los objetivos de las políticas concretas, a fin de impedir cambios socioeconómicos de orden estructural.

- La ausencia de medidas de castigo contra los líderes del período autoritario.

- El mantenimiento por parte de los líderes del disfrute de un significativo grado de apoyo popular.

- La garantía de que los líderes autoritarios son capaces de competir en unas elecciones. Ello reduce su miedo a la democratización y les permite apostar por un cambio que les reporta más beneficios que el mantenimiento del status quo.

Este peculiar proceso de transición acarrea consigo una serie de consecuencias:

- La continuidad en muchas áreas de la vida política y social. Más que junto a un trasvase autoritarismo/democracia, se produce una cierta transferencia de poder dentro de la propia élite, mediante la marginación de los sectores más duros.

- La continuidad en importantes estructuras e instituciones políticas. Por ejemplo, un elemento fundamental lo constituye un cierto consenso tácito de las fuerzas armadas, o para ser más exactos el estableci-

miento de un *modus vivendi* entre las FFAA y el Gobierno, que tiene como contrapartida el garantizar la continuidad de la autonomía del ejército. Como bien señala Alcántara, en la gran mayoría de los casos, las FFAA no han sido en absoluto debilitadas tras los procesos de transición. (M.Alcántara. 1991 y 1994)

- Esta continuidad no se limita sólo a las FFAA. También se manifiesta en las estructuras burocráticas de la administración, en el poder judicial, etc..., es decir, en el conjunto de los aparatos e instituciones del Estado.

Las transiciones vía transacción proporcionan una mayor seguridad y estabilidad que los otros tipos de transición. Me estoy refiriendo en exclusiva al proceso de instauración del sistema democrático. El análisis comparado de las diversas transiciones llevadas a cabo tanto en América Latina como anteriormente en la Europa del sur, y más recientemente en la Europa Central y del Este, nos muestran que este modelo pactado es el que mejor ha resistido el paso del autoritarismo a la democracia. Los ritmos y la intensidad de los cambios varían en cada caso, pero lo cierto es que, con carácter general, una vez que las elecciones democráticas se han convertido en el mecanismo de selección de los líderes, las élites se ven obligadas a tomar en consideración las demandas populares y la opinión pública.

Sin embargo, como ya se ha señalado antes, el tipo de transición puede condicionar de forma importante tanto el propio modelo democrático como, sobre todo, la propia consolidación democrática del país en concreto.

3. DE LA TRANSICIÓN A LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA.

Antes de nada conviene delimitar dos momentos diferentes en el proceso de democratización de un país. Uno es el de la instauración de la democracia. Es el momento en el que finaliza el proceso de transición. Un segundo, el de la consolidación democrática.

En el primer momento, las instituciones no garantizan ni la plena responsabilidad del Gobierno, ni la justicia en el ámbito económico-social. Simplemente, aseguran una serie de derechos fundamentales básicos y

la competencia de los partidos favoreciendo así la posibilidad de la alternancia en el poder. Por ello, para que se produzca el paso del régimen autoritario al sistema democrático, debe darse necesariamente un umbral mínimo democrático.

En mi opinión, tal umbral mínimo democrático implica necesariamente la existencia de un conjunto de elementos o índices que pueden ser clasificados o estructurados, desde una perspectiva puramente funcional, en tres grandes ámbitos: 1. Libertades sustanciales; 2. Selección del poder político; 3. Organización y funcionamiento. Para que el sistema político pueda considerarse democrático deben darse al mismo tiempo y de modo continuo, todas las condiciones que a continuación se señalan.

En el ámbito de las libertades sustanciales previas: Libertad de asociación, que comprende libertad de creación de partidos políticos, libre competencia política, y existencia de varios partidos. Libertad de expresión. Libertad e igualdad de información.

En el ámbito de la selección del poder político: Elecciones libres y frecuentes. Derecho de sufragio universal activo y pasivo. Igualdad del voto. Igualdad de la representación (proporcionalidad entre votos y escaños).

En el ámbito de la organización y funcionamiento del sistema: Ausencia de controles no democráticos internos -ejército o similares- o externos, como, por ejemplo, ocupación por parte de un Estado extranjero. Aplicación del principio de mayoría. Distribución horizontal y vertical del poder. Equilibrio de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo. Posibilidad de articulación de intereses por parte de los partidos políticos y de otros grupos asociativos. Independencia del poder judicial. Sometimiento de los poderes públicos y de los ciudadanos al ordenamiento jurídico. (G. Jáuregui.1994)

Otra cosa muy diferente es la segunda fase, la correspondiente a la consolidación democrática. Una fase que, en palabras de Morlino, constituye «un proceso de reforzamiento, afirmación, robustecimiento del sistema democrático, encaminado a aumentar su estabilidad, su capacidad de persistencia, y a contrarrestar y prevenir posibles crisis» (L. Morlino 1986).

3.1. LAS CONDICIONES PARA LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA.

Es sobre todo en esta segunda fase donde pueden manifestarse con fuerza las limitaciones y condicionamientos habidos en el período de transición. Ello no significa que necesariamente deban darse tales limitaciones y condicionamientos. Como señalan Schmitter y Karl, no hay razón alguna, a priori, por la que un determinado tipo de democracia no pueda transformarse, gradual y voluntariamente, en otro. Lo que caracteriza a un proceso de transición es el acuerdo y el compromiso de las diversas fuerzas políticas en orden a lograr un sistema democrático.

En la fase de consolidación democrática el acuerdo o consenso deja de constituir el elemento clave, e incluso puede convertirse en un factor de estancamiento del sistema democrático. La consolidación democrática no exige consenso, sino disenso, es decir, que cada una de las diversas fuerzas políticas expresen con claridad sus programas, objetivos, políticas, etc..., en muchos casos antagónicos, con el objeto de que los ciudadanos sepan decidir en favor de unas u otras opciones. Como señala Nohlen, es posible advertir, sorprendentemente, que en algunos países de América Latina ha sido justamente el exceso de compromiso o de integración lo que ha provocado un bloqueo o inmovilismo y consecuentemente una crisis de gobernabilidad. (D.Nohlen.1991)

Hay que tener en cuenta que las transiciones vía transacción ofrecen una menor oportunidad para una ruptura radical con el pasado autoritario. Por ello, las fases iniciales de la democracia resultan frágiles y conservadoras. La no participación de las masas en el proceso de transición origina una desmovilización de la sociedad, y otorga a la naciente democracia un carácter elitista. Y de otra parte, la ausencia de un importante cambio socioeconómico hace imposible la resolución de ciertas cuestiones fundamentales como pueden ser la reforma agraria, o la redistribución de la renta. Por ello, resulta imprescindible proceder a la progresiva disminución de los costes iniciales de la transición, en la medida en que se vaya produciendo el proceso de consolidación democrática.

En esta fase de consolidación democrática, los países latinoamericanos se encuentran condicionados por numerosas dificultades derivadas, tanto de la peculiar situación social, económica, política, etc... vividas por aquellos países, como de la propia crisis que padecen en la actualidad los sistemas democráticos en su conjunto.

He aquí, sin ánimo de exhaustividad, algunas de las condiciones o aspectos más destacables en orden a favorecer los procesos de consolidación democrática¹:

1. La necesidad de mantener el sistema democrático. Ya he señalado anteriormente que la consolidación democrática exige disensos entre las diversas fuerzas y alternativas políticas. Pero ese disenso sólo puede plantearse si existe un consenso previo sobre lo básico, es decir sobre la necesidad de mantener el sistema democrático. La garantía de lo que antes he definido como el umbral mínimo democrático resulta imprescindible para la consolidación del sistema, y para impedir la vuelta a situaciones autoritarias.

2. La necesidad de respeto del ordenamiento jurídico constitucional, y del reconocimiento de la supremacía de la Constitución sobre cualquier otra fuente de poder, a fin de que tanto las élites gobernantes como el conjunto de actores políticos, sociales, etc..., tengan un marco de actuación perfectamente delimitado y seguro que impida actuaciones arbitrarias. No hay que olvidar que no cabe un régimen democrático sin legitimidad legal racional, por muy efectivo que sea. El principal problema de la democracia no es el problema del gobierno más eficaz; otras formas pueden ser más eficaces. El objetivo primordial de la democracia es el de lograr un gobierno que satisfaga el máximo de libertad e igualdad posibles.

La justificación de un procedimiento democrático de toma de decisiones no depende de sus posibilidades de acertar con mayor frecuencia que cualquier otro procedimiento, sino de las ventajas que ofrece en cuanto base de un método justo y pacífico para resolver disputas. Por ello, el deseo de un gobierno supuestamente eficaz «no justifica la sustitución de la definición de la democracia como gobierno del pueblo por una definición de la que se elimine al pueblo como poder activo o en el que se mantenga al pueblo únicamente como elemento pasivo del que se exige la aprobación, expresada de una u otra forma, del líder» (H.Kelsen. 1988).

Es preciso insistir en ello pues en los últimos años se viene produciendo una inclinación hacia la prevalencia del principio de eficacia en detrimento del principio de legitimidad. La forma en que se mani-

¹ Sigo aquí el esquema básico establecido por C.Ninou (1993), aunque dándole una interpretación diferente y, en todo caso, más amplia de algunos de los supuestos o condiciones.

fiesta esta tendencia no consiste tanto en negar la necesidad de la legitimidad, cuanto en equiparar o confundir el concepto de legitimidad con los conceptos de creencia, opinión o consenso. Ello implicaría reducir la legitimidad a la habilidad del sistema para persuadir a los ciudadanos de la validez del propio sistema. En las actuales sociedades tecnológicas de la comunicación resulta relativamente fácil establecer un flujo de información y persuasión desde los líderes a los ciudadanos, mediante la diseminación de símbolos justificadores de las decisiones políticas por ellos tomadas. Esa diseminación provoca una disgregación y unidimensionalización de las normas e instituciones convertidas en instrumento de la eficacia propugnada por los detentadores del poder.

La legitimidad no es sólo una cuestión de sentimiento ni puede medirse con parámetros sociológicos. Es cierto que la legitimidad democrática se deriva de la creencia de la validez de ese sistema político y que esa creencia debe ser un producto de la razón y del juicio de los ciudadanos. Pero es preciso no confundir los términos de legitimidad y consenso, o en expresión de Offe, legitimidad y «lealtad de masa». Mientras que la legitimidad implica una confianza estable en la validez del sistema político, la lealtad de masa supone una «apática disponibilidad a la obediencia» al sistema político con renuncia total a exigencias de legitimidad. (C.Offe. 1977). Los estados de opinión, el conjunto de creencias, la opinión pública, etc...pueden facilitar el desarrollo de la legitimidad de un sistema político. Pero la legitimidad sólo puede sustentarse de modo efectivo mediante un corpus jurídico constitucional, unas reglas de juego, por todos decidido, y a todos aplicable, sin excepción alguna.

Pero además hay que tener en cuenta que la legitimidad es condición necesaria pero no suficiente para la democraticidad de un sistema político. La democracia no puede quedar reducida a simple método, a pura legitimidad formal, sino que implica también valores, principios, fines, y objetivos. Un sistema democrático funciona no porque está organizado mediante una serie de normas reconocidas y aceptadas, sino porque sus fines básicos y sus normas procedimentales van dirigidos a la satisfacción de las aspiraciones de sus ciudadanos.

3. La necesidad de que las FFAA mantengan una estricta neutralidad, o dicho de otro modo, la necesidad de que se produzca una progresiva neutralización y limitación de la autonomía que, como consecuencia del peculiar proceso de transición, han mantenido prácticamente in-

tacta la influencia y el poder de las FFAA. En un sistema democrático, las FFAA se hallan sometidas a los poderes constitucionales y se integran en el ámbito de la Administración del Estado quedando así sujetas a los controles administrativos y judiciales propios de cualquier órgano administrativo.

4. La necesidad de una política económica dirigida, como mínimo, al no agravamiento de las condiciones socioeconómicas de la población. Las frustradas expectativas de mejoras sociales de la población generan una situación de insatisfacción económica que termina reflejándose en el terreno político.

5. La necesidad de consolidar sistemas de partidos políticos estables. No se trata sólo de consolidar los partidos políticos, sino de establecer y consolidar *sistemas de partidos* estables.

Es de todos conocida la disminución de la influencia de los partidos en relación a su entorno social y organizativo en la medida en que su capacidad para movilizar, negociar, o incluso tomar decisiones políticas, se ha reducido. Cada vez resulta más intensa la presencia de otro tipo de organizaciones o estructuras que ponen en cuestión, o al menos limitan el protagonismo de los partidos, hasta el punto de hablarse de una «refeudalización» de las relaciones políticas. Estas organizaciones (grupos de presión, corporaciones, *mass media*, organismos cuasigubernamentales, etc...) ejercen su influencia desde fuera del propio sistema legal en la medida en que su importante protagonismo político no encuentra reflejo alguno en el plano institucional.

Las funciones de los partidos políticos nunca han sido monopolio exclusivo de ellos, pero ahora, con la aparición del partido político profesional -electoral, tanto la integración de la voluntad de los ciudadanos como la canalización de sus demandas se ha trasladado o bien hacia los diversos movimientos sociales o bien a los grupos de interés. Ello origina una doble consecuencia cual es el abrir el camino a la difusión de comportamientos políticos no convencionales, y facilitan la explosión de reivindicaciones corporativas.

Es cierto que los partidos continúan manteniendo casi íntegras algunas funciones tales como la función de estructuración del voto en la que, en el momento actual detentan un monopolio prácticamente absoluto, tanto de hecho como de derecho, como la función del reclutamiento del personal político. Pero con carácter general su influencia ha disminuido notoriamente.

Tal disminución de influencia y el consiguiente aumento de influencia de las otras organizaciones, implica un desafío al asentamiento de los sistemas de partidos entre las masas. El problema no es tanto el hecho de que los partidos compartan el control con las otras organizaciones, sino el que éstas vayan adquiriendo cada vez una mayor autonomía en su actividad, y al mismo tiempo que los nuevos intereses e identidades se desarrollen independientemente y al margen de los partidos políticos. Un sistema de partidos políticos se funda en y persiste por su capacidad para desarrollar sus funciones esenciales. La emergencia tanto de nuevos sujetos políticos como de nuevas demandas sociales al margen de los partidos implica inevitablemente un desafío crucial al propio sistema de partidos, y en definitiva, al propio sistema democrático.

La pérdida de la capacidad de integración de los partidos puede llegar a provocar la ingobernabilidad del sistema político. Un sistema resulta gobernable cuando sus diversos componentes operan de acuerdo con las reglas previstas, y cuando los cambios en alguno de sus componentes ponen en marcha procesos que conducen a nuevos estados de equilibrio. Cada vez que uno o varios de sus componentes no realiza su labor de forma adecuada, otro u otros le sustituirán, pero esa suplencia introduce un elemento de desequilibrio en el funcionamiento global del sistema que no podrá durar por mucho tiempo si no se encuentra su adaptación de forma estable.

En principio la ingobernabilidad no representa un ataque general y directo a la legitimidad del sistema, pero sí una indiferencia generalizada hacia la autoridad del gobierno, y en definitiva una erosión y consiguiente debilitación del sistema, en este caso, del Estado de partidos.

3.2. DEMOCRACIA Y CORPORATISMO.

6. Por último, y en íntima conexión con el punto 5, la necesidad de controlar y democratizar la actividad de esas nuevas organizaciones corporativas de poder que cada vez ejercen una influencia mucho más intensa en la vida política. En el mundo actual se está produciendo un proceso acelerado de corporatización de la actividad pública a través de la aparición del fenómeno del corporatismo. La consecuencia más importante del corporatismo, desde la perspectiva política, es la conquista de segmentos del poder formal del Estado por grupos y asociaciones privados.

El asentamiento del corporatismo no implica la desaparición de una de las características propias del pluralismo cual es la negociación entre los diversos intereses organizados y el Estado. Incluso, al contrario de lo que ocurre en el pluralismo en donde la negociación es unilineal -del grupo al Estado-, en el corporatismo se produce una negociación bilineal. Pero a su vez la existencia de tal negociación no impide afirmar que el corporatismo provoca una importante disminución de la competición en el mercado político.

Por otra parte, es cierto que en el corporatismo juegan un papel esencial la representación de intereses, el *lobbying*, el acceso y la influencia. Pero eso no implica disminuir el protagonismo del Estado. La función del Estado resulta central para el concepto de corporatismo, en la medida en que sigue manteniendo un monopolio del poder en aspectos tales como la creación de las leyes, la tributación, y en definitiva la sanción última del uso legitimado de la fuerza.

En el corporatismo los lazos de unión entre las corporaciones y el sistema político son muy estrechos. Las organizaciones de interés están fuertemente cooptadas dentro de los ámbitos donde se toman las decisiones gubernamentales y así mismo se hallan estrechamente ligadas a los partidos políticos. Sin embargo no existe una división clara y estable del trabajo entre los grupos de interés, el Gobierno y los partidos políticos.

En el caso del Estado, su protagonismo resulta muy importante como ya se ha indicado antes, y se manifiesta no sólo en el momento de la determinación del contenido y de la definición de los intereses, sino también a la hora de establecer las tácticas y estrategias organizadoras. Además, su intervención genera lo que Offe denomina el «efecto de difusión» del corporatismo, según el cual las intervenciones del Estado en favor de algunas clases y grupos generan la necesidad de intervenciones estatales en favor de otros grupos. Por ello, el surgimiento y desarrollo del corporatismo no es sólo un fenómeno económico. El sistema político desempeña un papel de primera importancia en la determinación del ritmo, la forma y la intensidad de la formación de los grupos de interés. (C.Offe, en S.Berger.1988.)

Entre las diversas instituciones del sistema político, el corporatismo muestra una especial predisposición a establecer contactos y relaciones con el poder ejecutivo, creándose así un cierto maridaje

entre ambos. Las razones son muy sencillas. Por un lado, los actuales regímenes políticos, dominados por el Ejecutivo, buscan mediadores no parlamentarios en su relación con las grandes fuerzas sociales. Pero a su vez, cada vez que el Gobierno adquiere un mayor número de funciones se produce una mayor centralización de la tarea de distribución o asignación de recursos, lo que lleva a una nueva búsqueda de mecanismos de consulta y codecisión. La ampliación de estos mecanismos no hace sino incrementar con rapidez la presencia y el poder de los grupos corporativos. Se produce así una complementariedad mutua entre el corporatismo y el poder Ejecutivo, en detrimento del poder Legislativo.

También se dan vinculaciones institucionales, e incluso personales, entre miembros de las instituciones políticas, particularmente los partidos políticos, y las corporaciones, originándose así un solapamiento en la actividad de los partidos. Las corporaciones toman parte en la formación de las decisiones políticas, hasta el punto de que, a veces, los partidos, que por naturaleza constituyen entidades representativas y de agregación de intereses, pasan a convertirse en meras entidades legitimadoras de la política generada en esos grupos.

Ello no significa que el corporatismo sustituye al sistema de partidos, sino que están estrechamente ligados entre sí. A la maquinaria del sistema democrático representativo se le añade un segundo circuito formado por los grupos organizados más importantes. Así, el rasgo característico del corporatismo moderno, en contraste con los sistemas corporativos históricos, radica en la coexistencia de esos dos circuitos con una sustitución limitada de la representación territorial por la funcional. Se da un reparto de funciones en virtud del cual, en general, los partidos actúan como canal de participación política de los ciudadanos, mientras que los grupos corporativos diseñan, o cuando menos, inciden de modo importante en el diseño de las alternativas políticas.

Una consecuencia fundamental de todo ello es el desvirtuamiento, o incluso la casi desaparición, en la práctica, de un elemento básico de la teoría democrática liberal, cual es la idea de que la toma de decisiones políticas constituye una actividad reservada a los gobiernos elegidos a su personal burocrático. En la medida en que el corporatismo se basa en la concentración de intereses, lo cual implica un acuerdo sobre las políticas económicas comunes y los medios de implementarlas, tal corporatismo supone un modo distinto de formación de políticas.

Las funciones institucionales tanto de articulación de intereses como de resolución de conflictos son cada vez más reducidas. Como resultado de todo ello, el gobierno se ve obligado a confiar cada vez más en los criterios y estándares de ejecución que se derivan de otras fuentes diferentes de las del proceso político democrático. Así, tras la fachada de la democracia parlamentaria, tanto el conflicto político como la resolución de los asuntos políticos tienden a canalizarse dentro de marcos organizativos que son desconocidos para la teoría democrática. Las consultas, negociaciones, etc..., a la hora de tomar decisiones políticas, particularmente, aunque no exclusivamente, en el área de la política económica, o la participación de expertos, asesores, etc..., son algunos ejemplos significativos de cómo, junto a la estructura o institución política oficial, se establece una estructura paralela de formas no políticas de *decisión-making*.

Se produce así la presencia de diferentes circuitos representativos. De un lado el circuito propio del sistema democrático constituido por la relación entre electores-representantes, con la mediación de los partidos como instrumentos de organización y reducción de la pluralidad de opiniones en alternativas simplificadas. Se trata de un circuito decidido por el cómputo de votos. De otro lado, un circuito basado en la actividad de presión de grupos organizados según líneas funcionales, y decidido por el cálculo de los recursos que no tienen nada que ver con la expresión democrática del principio de «un ciudadano, un voto»

Es cierto que en el momento actual no puede hablarse, en los sistemas democráticos, de una sustitución integral de los circuitos representativos-territoriales por circuitos funcional-corporativos, pero sí puede hablarse en ciertos casos de una clara preponderancia del circuito funcional sobre el representativo. A veces, como consecuencia de la presión de los grupos, prevalece el cumplimiento de un determinado objetivo sobre los medios para conseguirlo. De esta forma puede producirse una reducción del papel y la independencia de las normas, así como un crecimiento de organismos cuasi reconocidos jurídicamente. Es evidente que se necesita el consentimiento del Estado para adoptar determinadas políticas, pero no lo es menos que tal consentimiento no es sino una mera sanción formal del acuerdo o acuerdos adoptados por los grupos sin apenas intervención del Gobierno y, sobre todo, del Parlamento.

Este sistema de funcionamiento resulta muy beneficioso tanto para los grupos como para el Estado. Así, las decisiones de los grupos adquieren carácter legal, lo cual implica capacidad de obligar a las partes que no han figurado en la negociación, y a los ciudadanos en general; por otra parte, tales acuerdos son ejecutados por los propios grupos o asociaciones, lo cual contribuye a aligerar el peso que tienen que soportar los organismos públicos, así como a eliminar los problemas derivados de su responsabilidad ante sectores más amplios de la población. (P.C.Schmitter, en S. Berger.1988). Sin embargo, es altamente dudoso que resulte beneficioso para el sistema democrático.

La incidencia del corporatismo sobre el funcionamiento del sistema democrático es extraordinariamente importante. Como se sabe, en los sistemas democráticos el Estado se ve obligado a seleccionar entre las diversas demandas planteadas por los individuos o grupos. Pues bien, para realizar una selección adecuada de las demandas resulta fundamental que todos, o el mayor número posible de personas o grupos, puedan tener la oportunidad de plantear sus propios intereses. Sólo de esa forma podrá realizarse una selección justa de aquellos intereses que resulten sustanciales y su compatibilización con otros intereses, así como la exclusión de los demás. ¿Ofrece el corporatismo esta posibilidad?

La respuesta es claramente negativa y ello por varias razones. En primer lugar, no hay que olvidar que el corporatismo se manifiesta sólo en los aspectos macroeconómicos, e incluso no en todos. Es evidente que el corporatismo se halla bien lejos de cubrir todos los intereses activos de la escena política y todas las áreas políticas concretas a las que debe hacer frente el proceso de tomas de decisión. Por ello, el corporatismo conduce inevitablemente a una sociedad dual, en la cual coexisten dos grandes sectores: El sector organizado en asociaciones corporativas y el no organizado.

En el corporatismo se produce, por otra parte, un efecto de desplazamiento del *locus* de la racionalidad desde los miembros a sus dirigentes. Por la propia esencia funcional de los grupos, resulta evidente la tendencia a adoptar las decisiones con base en el cálculo técnico y a la opinión de los expertos. Ello implica un predominio de los equipos técnicos y en definitiva de la élite dirigente sobre los afiliados de base infravalorando el valor movilizador de éstos. Además, muchas corporaciones se hallan jerárquicamente estructuradas, y su participación tien-

de a ser obligatoria. De esta forma, las categorías ocupacionales se hallan representadas por organizaciones no competitivas que actúan a modo de monopolio.

Otro aspecto enormemente inquietante de muchos de los grupos corporativos lo constituye su secretismo. Con frecuencia el secretismo resulta consustancial a la acción de ciertas corporaciones, particularmente aquellas que defienden intereses sectoriales. Este secretismo se extiende a toda la actividad de los grupos corporativos de modo que, en no pocas ocasiones, se desconocen los protagonistas, las condiciones, los objetivos, etc... de determinados acuerdos que afectan el conjunto de los ciudadanos, o a sectores importantes de los mismos.

Se da así una extraordinaria e inquietante paradoja. Siendo en teoría el Estado democrático aquel en el que la opinión pública debiera tener un peso decisivo para la formación y el control de las decisiones políticas. Sin embargo cada vez es mayor el ámbito y la importancia que ha adquirido en nuestra vida cotidiana el poder oculto. De modo cada vez más intenso, las grandes decisiones políticas, económicas, sociales, etc... tienen su origen en sectores o ámbitos que permanecen en la sombra y que no se hallan sometidos al control democrático.

Es lo que Bobbio ha definido como el fenómeno del surgimiento de la ideología como ocultación de la verdad, como objeto de dominio, de modo que el interés de un grupo se hace pasar por el interés general. El poder tiende a esconder sus auténticas intenciones a la hora de hacer públicas sus decisiones, bien mediante la disimulación o la simulación. (N.Bobbio. 1985).

Desde la perspectiva de la teoría democrática, el corporatismo supone en gran medida un fracaso del sistema democrático, y al mismo tiempo, una amenaza al mismo, al menos en lo referente a los postulados pluralistas de igualdad de representación y a la primacía de la participación individual.

La amenaza corporatista se manifiesta en un doble ámbito. En primer lugar, a través de la actividad de las propias organizaciones corporativas. En segundo lugar, a través del proceso de corporatización de las propias instituciones democráticas, especialmente los partidos políticos.

Sin embargo, en este segundo caso se da una particularidad muy importante, cual es el hecho de que los partidos se encuentran sometidos a un cierto control democrático, cosa que no ocurre con la mayor parte de los grupos corporativos. Es cierto que el control de los partidos políticos no es todo lo intenso que sería deseable. No es menos cierto que las elecciones siempre son objeto de una amplia manipulación. Pero el hecho de que se den tales elecciones de forma regular, tanto en el ámbito interno de los partidos como en el externo, tiene consecuencias positivas para el sistema democrático. Así, desde el punto de vista interno está claro que las asociaciones en las que las elecciones juegan un papel importante tienen sistemas administrativos menos especializados, menos estandarizados y formalizados, con menor grado de subordinación jerárquica, y resultan, en general, menos burocráticas. Y desde el punto de vista externo, las instituciones representativas o electivas gozan de una legitimidad mucho mayor que los actores corporatistas.

Por ello las instituciones representativas, y de modo particular, el Parlamento, puede y debe recuperar un protagonismo importante no sólo como institución que realiza una función integradora, sino incluso como instrumento vital para controlar y garantizar que la actividad llevada a cabo por los diversos poderes (sean los poderes institucionales o los grupos corporativos), se ajuste adecuadamente a los parámetros democráticos.

En el caso que nos ocupa, el objetivo fundamental de la consolidación democrática en América Latina radica en cómo extender el control democrático sobre la actividad corporativa. Si no se establece un control adecuado de los grupos corporativos, se va a producir la paradoja de una vuelta a situaciones realmente autoritarias bajo la fachada de un sistema político formalmente democrático.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁNTARA, M. *Gobernabilidad, crisis y cambio*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1994.
- ALCÁNTARA, M. *Sobre el concepto de países en vías de consolidación democrática en América Latina*. *Revista de Estudios Políticos*. No 74. Octubre- Diciembre 1991. Madrid.
- ALMOND, G.A / Verba, S. *The Civic Culture*. Sage. Londres.1963 (1988).

- ARENDR, H. Los Orígenes del Totalitarismo. (3 tomos). Alianza Editorial. Madrid 1981.
- BERGER, S. (ed.). La Organización de los Grupos de Interés en Europa Occidental. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid. 1988.
- BOBBIO, N. y otros. Crisis de la Democracia. Ariel. Barcelona. 1985.
- COLOMER, J.M. Teorías de la Transición, en Revista de Estudios Políticos. No 86. Octubre- Diciembre 1994. Madrid.
- FRIEDRICH, C.J./ BRZEZINSKI, Z. Totalitarian Dictatorship and Autocracy. Harvard University Press. 1956.
- JÁUREGUI, G. La democracia en la encrucijada. Anagrama. Barcelona. 1994.
- KELSEN, H. Escritos sobre la democracia y el socialismo. Ed. Debate. Madrid. 1988.
- LIJPHART, A. The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands. University of California Press. Berkeley. 1975.
- MORLINO, L. Cómo cambian los regímenes políticos. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1989.
- NINOU, C. Transición y Consolidación Democrática en América Latina. Revista de Estudios Políticos. No 82. Octubre-Diciembre 1993. Madrid.
- NOHLEN, D. Presidencialismo «vs» parlamentarismo en América Latina. Revista de Estudios Políticos. No 74. Octubre-Diciembre 1991. Madrid.
- O'DONNELL, G./SCHMITTER, P./WHITEHEAD, L. Transitions from Authoritarian Rule. The John Hopkins University Press. 1986.
- OFFE, C. Lo stato nel capitalismo maturo. Etas Libri. Milano. 1977.
- SHARE, D./ MAINWARING, S. Transiciones vía transacción: La Democratización en Brasil y en España, en Revista de Estudios Políticos. No 49. Enero- Febrero 1986. Madrid.