

---

# CONSOLIDACION DEMOCRATICA. DEFINICION, MODELOS, HIPOTESIS

Leonardo Morlino

---

## *Entre la instauración y la persistencia*

El presente trabajo es una presentación sintética y esencial de un tema y de algunos problemas de investigación relacionados con él, cuya importancia es inmediatamente evidente. Entre la mitad de los años setenta y el comienzo del siguiente decenio comenzaron y acabaron, en parte o del todo, los procesos de instauración democrática en países como Portugal, España y Grecia, en el área mediterránea, o como Argentina, Brasil, Uruguay, Perú, Ecuador, Bolivia, en la América meridional, e incluso, en diversos aspectos, también en países como México, El Salvador, Guatemala y Honduras, en la América central. Todos estos países, pues, se encontraron o se encuentran teniendo que afrontar el siguiente problema de consolidar y hacer consistentes sus propias estructuras políticas nuevas. Para evaluar mejor la amplitud del fenómeno bastará reflexionar sobre el hecho de que afecta en esos años a alrededor de un tercio de las democracias actualmente (1986) existentes. Además, los problemas de la consolidación fueron cruciales para otras democracias europeas como Italia, Alemania, Austria y Francia entre el final de los años cuarenta y el comienzo de los cincuenta, y para otros países de América Latina, tales como Colombia, Costa Rica y Venezuela, entre los años sesenta y los prime-

ros setenta. Así, pues, no sólo se trata de un fenómeno actual y amplio, sino también bastante relevante en el inmediato pasado.

Inmediata e inevitablemente, los ejemplos citados ponen en evidencia una delimitación del referente empírico considerado o considerable y, al mismo tiempo, un primer tema de fondo del que es preciso partir. La delimitación es espacial y temporal. Espacial, porque se toman en consideración sólo dos áreas, en muchos aspectos relativamente distantes en cuanto a tradiciones políticas, equilibrios económico-sociales y cultura: la Europa occidental y la América Latina. Temporal, porque se hace referencia sólo al período posterior a la segunda guerra mundial.

El tema implícito es que se consideran sólo países que han tenido experiencias autoritarias de mayor o menor duración y, en la mayoría de los casos considerados, experiencias de tipo democrático anteriormente. Esto significa: *a)* que la atención no se enfocará hacia aquellos casos europeos o del mundo occidental en los que el proceso de consolidación, largo y gradual, se dio sin interrupciones autoritarias, después del paso de la oligarquía competitiva a la liberal-democracia de masas; *b)* que una o más rupturas autoritarias introducen importantes diferencias, tanto en las características como en las explicaciones de la propia posible consolidación. Ambos temas podrían ser objeto de análisis autónomo. Aquí, sin embargo, se toman como puntos de partida que no hay que demostrar, en base a una simple opción por una perspectiva distinta de investigación. En todo caso, volveré sobre el segundo punto en la última parte de este trabajo.

Además, conviene recordar ahora que los casos de transición gradual, instauración y posterior consolidación constituyen más bien excepciones en el panorama de las actuales democracias, y se trata de casos incluidos en determinadas áreas geopolíticas, como Gran Bretaña y los Estados Unidos o Australia y Nueva Zelanda, o las llamadas pequeñas democracias de la Europa septentrional. Esto quiere decir que el referente empírico a considerar sigue siendo notablemente amplio y plantea numerosos y complejos problemas de estrategia de investigación. De nuevo, no parece oportuno detenerse aquí para explicarlos. Es útil, sin embargo, señalar uno sólo de ellos, el más relevante: con un ámbito de referencia tan amplio y ante la exigencia de ser más articulados, precisos y, al mismo tiempo, significativos, será necesario introducir diferenciaciones que permitan comprender mejor los principales recorridos seguidos para alcanzar la consolidación (o que se pueden seguir para lograr ese fin).

El presente trabajo tocará los tres problemas principales que debe resolver cualquiera que se disponga a investigar sobre este tema: en primer lugar, la *definición* del fenómeno; después, el señalar los *caracteres comunes* del proceso y los *modelos principales* de consolidación seguidos (o perseguibles) por los países examinados; en tercer lugar, cuáles puedan ser las principales *hipó-*

*tesis explicativas* a controlar país por país con el fin de comprender más a fondo el fenómeno.

Para ninguno de estos tres problemas existen respuestas preparadas en la bibliografía ni en las investigaciones parciales realizadas. El término ha sido utilizado hasta ahora con un significado intuitivo o propio del lenguaje común por algunos historiadores. Linz es el primer autor que, en dos trabajos no publicados, trata específicamente del fenómeno: se puede añadir un análisis, también sin publicar, del que esto escribe, en el que, además de la definición general del fenómeno, se intenta una aplicación comparada de la Italia de los años cuarenta con la España de los setenta; por último, cabe recordar el análisis más reciente y breve de Santamaría y Maravall en relación al caso español<sup>1</sup>. Ni siquiera Rustow que, en un artículo de 1970 trata muy rápidamente de la fase posterior a la instauración, habla de consolidación, sino que se refiere más bien a una fase de «adquisición de la costumbre de vivir en democracia» (*habituation phase*), caracterizada por la aplicación del acuerdo democrático a otros estratos de la población y por un proceso de selección en favor de los líderes y partidos más claramente democráticos<sup>2</sup>. Sobre la consolidación autoritaria ya existe alguna cosa más. Por ejemplo, algunas hipótesis de Stepan sobre América Latina, y en especial sobre Perú, pueden considerarse en esta perspectiva<sup>3</sup>, como también el análisis del que esto escribe sobre aspectos teóricos y, más precisamente, históricos del proceso de consolidación del régimen franquista en España durante los años cuarenta<sup>4</sup>.

Estas consideraciones, sin embargo, no deben hacer olvidar que existe un amplio cuerpo de bibliografía de corte más marcadamente teórico o empírico sobre países concretos o, con menor frecuencia, sobre diversos países, que es indirectamente importante para el tema que analizamos aquí. Me refiero, ante todo, a la extensa bibliografía sobre la persistencia y la estabilidad, o también a la que toca los procesos de institucionalización o, más en general, a los numerosos análisis que se pueden incluir en la llamada teoría democrática. Tampoco se pueden pasar por alto del todo los diferentes trabajos sobre

<sup>1</sup> Cfr. J. J. LINZ, *The Consolidation of Regimes: A Theoretical Problem Approach*, comunicación presentada al VIII Congreso Mundial de Sociología, Toronto, agosto 1974, y, también, del mismo autor, *The Transition from Authoritarian Regimes to Democratic Political Systems and the Problems of Consolidation of Political Democracy*, comunicación presentada a la Mesa Redonda de la IPSA, Tokio, marzo 1982; L. MORLINO, *Rules of Democratic Consolidation. Some Comparative Notes about Italy and Spain*, comunicación presentada al Congreso sobre *Contemporary Change in Southern Europe*, organizado por el SSRC (USA), Madrid, noviembre 1981; J. M.<sup>a</sup> MARAVALL y J. SANTAMARÍA, «Crisis del franquismo, transición política y consolidación de la democracia en España», en *Sistema*, núms. 68-69 (1985), pp. 81-82.

<sup>2</sup> D. A. RUSTOW, «Transitions to Democracy. Toward a Dynamic Model», en *Comparative Politics*, II (1970), pp. 358-361.

<sup>3</sup> Cfr. A. STEPAN, *The State and Society. Peru in Comparative Perspective*, Princeton, Princeton University Press, 1978, cap. 3.

<sup>4</sup> Cfr. L. MORLINO, *Dalla democrazia all'autoritarismo. Il caso spagnolo in prospettiva comparate*, Bolonia, Il Mulino, 1981, caps. 1 y 6.

aspectos más específicos, tales como los que tratan de las estructuras de mediación (partidos y grupos de interés). Sobre este punto es necesario añadir dos precisiones. La primera: que todo este amplio cuerpo de estudios e investigaciones no sólo es heterogéneo, sino que además presenta enfoques y posiciones diferentes. Por lo tanto, implícitamente habrá que tomar opciones, que ahora no hay que justificar ni especificar en detalle. La segunda precisión: de esta bibliografía no surgen respuestas satisfactorias ni precisas a los tres temas centrales planteados antes. Se trata, pues, de una parte, de revisar aquellos análisis desde la distinta y particular visión impuesta por el fenómeno de la consolidación democrática.

Paso ahora a enfrentarme con el primer problema: cómo definir la *consolidación democrática*. En cuanto al predicado, es decir, a la expresión «democracia», aquí es necesaria y suficiente una definición empírica general. No hace falta señalar cuáles pueden ser las diferentes variantes posibles dentro del *genus* democrático. Es, en cambio, útil aclarar cuál es la compleja estructura político-institucional que en concreto se alcanza al término del proceso de instauración. Tampoco es necesario dar una definición que sea, en definitiva, una definición de democracia *estable*: si se hiciese así, de hecho, se estaría anticipando un «acontecimiento» que sólo puede llegar al final de la propia consolidación. Es decir, que se anticiparía el resultado del proceso que se está examinando. En cambio, es útil una definición que contemple, por un lado, la posibilidad de que la consolidación fracase y, por otro, tenga muy presente que todos los países en cuestión han tenido experiencias autoritarias, aunque de distinta duración y con características diferentes.

Aquí hay que definir con una expresión más articulada y clara qué es en concreto una «liberal-democracia de masas que sigue coexistiendo con una estructura industrial capitalista, mientras sucede a un régimen autoritario». En otros términos, creo que puede servir una definición empírica y genética de la democracia industrial. En coherencia con una línea de pensamiento, que se puede hacer remontar al menos a Kelsen y a los posteriores desarrollos teóricos propuestos por Shumpeter y Dahl o también por Bobbio y Sartori, democracia es ante todo «un método, o un conjunto de reglas de juego que sirven para permitir la participación y la competición a todos los ciudadanos». Las reglas se sustancian en estructuras y procedimientos que permiten la resolución pacífica de los conflictos a través de diversas modalidades, y que garantizan, en medidas diferentes empíricamente en cada caso, los derechos políticos y civiles (derecho de voto, libertad de pensamiento, palabra, imprenta, libertad de organización y asociación, etc.). Además, tales derechos permiten a su vez al menos mayores posibilidades de defensa y afirmación de los intereses propios y, por tanto, de competencia y de igualdad política respecto al anterior período autoritario. Elecciones libres, periódicas, competitivas y correctas, sufragio universal masculino y femenino, más de un partido político

en liza, diferentes organizaciones de intereses, fuentes alternativas de información, elección de los cargos más importantes son los indicadores mínimos de un orden liberal-democrático de masas.

Además, si se recuerda que tales estructuras institucionales y reglas de procedimiento vienen tras un período autoritario, su estructuración constituye la fase de instauración y es el resultado, no necesariamente duradero, a veces momentáneo e incluso casual<sup>5</sup>, de un compromiso acerca de las reglas de resolución pacífica de conflictos entre todos los actores políticos, y también entre los actores institucionales y los actores sociales políticamente relevantes y activos. El contenido de ese compromiso reside en la aceptación, de nuevo más o menos amplia o parcial, de la presencia de una oposición, de la politización de las clases inferiores, pero sobre todo reside en la aceptación de la «incertidumbre»<sup>6</sup> acerca de los intereses que podrán prevalecer y los mismos resultados de los procesos de decisión. Por otra parte, esa incertidumbre es limitada, tanto por la distribución de los distintos recursos, incluidos los organizativos, permitidos por el aparato de los derechos civiles y políticos, como por las estructuras institucionales acordadas. Así, pues, relativa certidumbre sobre las reglas de juego, determinadas *a priori*, que se conjuga con una relativa incertidumbre de los resultados sustantivos, del modo en que se resolverán los diferentes conflictos en el terreno parlamentario o en otras instancias. Exactamente lo contrario de lo que ocurre en el caso de los ordenamientos autoritarios<sup>7</sup>.

En cualquier caso —hay que reconocerlo—, en una sociedad industrial, esa incertidumbre es relativa y *limitada*, también en lo que se refiere a los intereses de los actores sociales, que son centrales en una estructura industrial en la que empresarios u obreros no pueden ser tocados o condicionados más allá de ciertos límites. No es posible llegar a negar aspectos cruciales relativos al papel de esos actores en las estructuras productivas. No es posible, en una palabra, negar la posibilidad del beneficio, por un lado, ni la posibilidad de

<sup>5</sup> Sobre las condiciones de la crisis autoritaria y de la instauración democrática, con especial referencia a Europa en los años cuarenta y setenta, debo señalar L. MORLINO, «Democratic Establishments. A Dimensional Analysis», en E. BALOYRA (comp.), *Comparing New Democracies: Dilemmas of Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and the South Cone*, Boulder (Col.), Westview Press, 1986. Pero véanse también la introducción y ensayos del volumen compilado por G. O'Donnell, P. S. Schmitter y L. Whitehead, citado en la nota siguiente.

<sup>6</sup> Sobre este tema, cfr. A. PRZEWORSKI, «Some Problems in the Study of the Transition to Democracy», en G. O'DONNELL, P. C. SCHMITTER y L. WHITEHEAD (comps.), *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, Baltimore y Londres, The John Hopkins University Press, 1986, y, del mismo autor, *Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts (paper)*, Chicago, University of Chicago, junio 1983, y también *Capitalism and Social Democracy*, Nueva York y Londres, Cambridge University Press, 1985, cap. 5.

<sup>7</sup> El trabajo definitivo, clásico ya, sobre régimen autoritario es el de J. J. LINZ, «An Authoritarian Regime: the Case of Spain», en E. ALLARDT e Y. LITTUNEN (comps.), *Cleavages, Ideologies and Party Systems*, Helsinki, Westermarck Society, 1964, y a él remito.

realizar, por otro, todas las acciones reivindicativas y no violentas adecuadas para conseguir mejores condiciones y garantías de trabajo. Por otra parte, tales aspectos están garantizados, en definitiva, por aquel conjunto de derechos propio del orden democrático. Aquí se cierra el círculo y se vuelve al punto central de las reglas de juego y sus procedimientos y estructuras correspondientes. No es posible proseguir más allá ni profundizar más en esta línea de argumentación, brevemente recordada, para no caer de nuevo en los errores de aquellos autores que para definir la democracia acaban por indicar las características de una democracia *estable*, es decir, de un resultado posible sólo si la consolidación ha triunfado. Así, pues, terminando con este punto, para lo que aquí nos interesa, defino democracia como un conjunto de estructuras y procedimientos, explícitos y determinados *a priori*, sobre la resolución pacífica de los conflictos recurrentes y continuos. Esos ordenamientos políticos son el resultado, incluso temporal y hasta casual, de un acuerdo-compromiso postautoritario, con resultados sustantivos relativamente inciertos. En lugar central, y como autores de aquel acuerdo-compromiso, están las estructuras de mediación que, más o menos autónoma y directamente, están ligadas a los distintos intereses y, al mismo tiempo, están presentes y son protagonistas en las diferentes instancias de decisión.

La definición inicial, rápidamente señalada, ayuda a arrojar más luz sobre los casos que están en el horizonte del presente trabajo. No sólo los casos como el de España, Grecia y los demás que pueden entrar de lleno en la definición, sino también los de México, Guatemala o Portugal, que no encajan del todo o a simple vista en la definición que acabamos de dar. En los dos primeros países, de hecho, el problema de la consolidación se plantea más bien como una consolidación del proceso de liberalización<sup>8</sup>, y no de democratización: los indicadores mínimos y los demás aspectos señalados más arriba no existen plenamente y la incertidumbre está más que limitada por el papel muy condicionante que pueden tener los aparatos estatales o, más específicamente, los militares, que siguen manteniendo su presencia política y su rol después del período autoritario propiamente dicho, o también por los graves obstáculos existentes para alcanzar aquella igualdad política que es propia de toda democracia. Parecidas consideraciones se pueden aplicar a Portugal, aunque los militares que dieron el golpe de Estado de 1974 y pilotaron la instauración configuraron un actor harto diferente de los generales que sostenían, primero, al salazarismo y, después, al caetanismo. Pero, además, en Portugal se intentó instaurar una «democracia-radical» o socialista, bien distinta de la que hemos descrito anteriormente. Sin embargo, cuando llega el mo-

---

<sup>8</sup> Por *liberalización* entiendo un reconocimiento parcial desde arriba de los derechos civiles y políticos, que está acompañado tanto por el mantenimiento de un papel político por parte de las anteriores élites autoritarias, incluso militares, como por una capacidad de control, a través de la represión y la disuasión a la participación, de la sociedad civil. Sobre este punto vuelvo más adelante, al principio de la tercera parte.

mento de iniciar la consolidación de estas estructuras institucionales, comienza la crisis y el vuelco que llega hasta la reforma constitucional de 1982. Al mismo tiempo se emprende el proceso de consolidación en una democracia, que ya entra en el ámbito de la definición que hemos propuesto antes, y si acaso caracterizada en este punto sólo por una fuerte presencia pública en la economía.

¿En qué consiste, pues, el proceso de consolidación del que ya se ha empezado a hablar, en relación a los casos específicos a que nos referimos antes? De nuevo, ante todo, hay que explicitar los principales problemas que plantea tal definición. Es fundamental no sólo tener bien firmes los «anclajes» histórico y terminológico del concepto, es decir, tener en mente tanto los casos concretos a los que nos queremos referir como el significado que parece más adecuado<sup>9</sup>. Pero por lo menos hay otros dos aspectos igualmente importantes. Primero: llegar a una definición que no se resuelva en una simple tautología. Segundo: insertar la definición en el campo semántico que le es propio, es decir, distinguirla de y al mismo tiempo definir, por una parte, términos contiguos, tales como estructuración, encapsulamiento e institucionalización, y, por otra, también los otros procesos de cambio y continuidad propios de un sistema político, tales como transición, instauración y persistencia.

Puedo empezar a definir consolidación democrática como el proceso de reforzamiento, afirmación, robustecimiento del sistema democrático, encaminado a aumentar su estabilidad, su capacidad de persistencia y a contrarrestar y prevenir posibles crisis. Aunque correcta, tal definición apenas va un poco más allá de la temida tautología y, al mismo tiempo, mantiene la metáfora «ingenieril» que está detrás del término: se «consolida» un muro, una pared o hasta un terreno que se considera o se teme que pueda venirse abajo, derrumbarse, precisamente para evitar que se caiga, aunque acabe de ser construido. Pero esta definición, en su generalidad, muestra tres puntos importantes, y no precisamente obvios. El primero: se está consolidando un proceso, es decir, «algo» que emplea un cierto tiempo en completarse y que, al mismo tiempo, es el resultado de complejas interrelaciones entre todos los actores en juego, los institucionales y los sociales políticamente relevantes, con sus estrategias, posiciones, opciones, recursos. Se trata, además, de interrelaciones también entre actores de élite y de masa. En este proceso, efectivamente, como sostiene Rustow, los actores que saben aprovechar mejor el nuevo contexto institucional sacan ventaja en la afirmación de sus opciones y, en general, en la protección de sus intereses<sup>10</sup>. Esta observación, en suma, pone de relieve aún más la importancia de las dos preguntas sobre las que me detendré

<sup>9</sup> En esto sigo a SARTORI, «The Tower of Babel», en G. SARTORI, F. W. RIGGS y T. TEUNE, *Tower of Babel. On the Definition and Analysis of Concepts in the Social Sciences*, Pittsburg, University Center for International Studies, 1975.

<sup>10</sup> Cfr. D. A. RUSTOW, «Transitions to Democracy», cit., p. 358.

más adelante: quién puede consolidar y cómo se puede consolidar un sistema democrático.

El segundo punto está ligado al primero: al sostener que la consolidación es un *proceso*, hago explícitamente una opción. Más exactamente, privilegio en la definición y el consiguiente análisis, sólo uno de los dos modos generales en que se puede definir tal fenómeno. La consolidación, en realidad, puede entenderse, bien —y así hago yo aquí— como el complejo proceso cuyo resultado es un reforzamiento-afirmación de los ordenamientos democráticos, o bien —y de antemano excluyo aquí ese significado— sólo como el punto de llegada, precisamente como el resultado de ese proceso. A este segundo significado es al que se hace referencia cuando se habla, por ejemplo, de instituciones «consolidadas».

El tercer punto surge de tomar la metáfora al pie de la letra. No siempre un muro o un terreno se consolidan. A veces nacen sólidos y no necesitan de posteriores refuerzos. Entonces, la pregunta que salta es: ¿hay siempre necesariamente una fase de consolidación, aun en el caso de que el objeto sea un sistema democrático? La respuesta, afirmativa, está sugerida por la observación empírica. En el sentido de que si no hay consolidación, puede haber crisis o simple mantenimiento inestable. Si, en cambio, tiene lugar un proceso que damos en llamar consolidación, al final el sistema democrático se estabiliza.

¿Cómo es posible, en este momento, dar un paso adelante sustancial en la definición? Ante todo, haciendo referencia al campo semántico en el que se inscribe el concepto. Empiezo, pues, por considerar la consolidación en relación a los otros procesos propios de un sistema democrático. Así, de entrada, se puede decir que transición, instauración, consolidación, persistencia o crisis no son fenómenos que necesariamente se sigan de manera unilineal. Ya he aclarado en otros trabajos cómo y hasta qué punto los dos procesos pueden superponerse, complicando así el marco de análisis resultante<sup>11</sup>. La instauración puede desembocar en la consolidación, pero también —como acabo de recordar— en una crisis del régimen o de todo el sistema político. Puede darse también, alternativamente, un cambio de dirección en el transcurso del propio proceso de instauración: precisamente el caso portugués muestra un giro de ese tipo, en cuanto que se modifican las relaciones de fuerza entre los componentes civiles y militares del régimen entre 1975 y 1976. Además, no se puede olvidar que el rol, la importancia, los recursos, la capacidad de usarlos por parte de cada uno de los actores, pueden modificarse en los años confusos y cargados de acontecimientos durante los que se producen los dos primeros procesos. Un auténtico proceso de consolidación no es, pues, más que una de las posibilidades abiertas, que se pueden tener

<sup>11</sup> Sobre este tema remito a L. MORLINO, «Democrazia», en G. PASQUINO (comp.), *Manuale di Scienza Politica*, Bolonia, Il Mulino, en curso de publicación.

tras la instauración. También es, sin embargo, una posibilidad bastante importante: baste pensar que muchas de las crisis y fracasos en los países de la Europa de entreguerras, o del continente latinoamericano, se explican en una primera pasada como incapacidad del régimen para consolidarse, o bien, por ejemplo, como incapacidad, ausencia o debilidad de los actores democráticos interesados en alcanzar aquel resultado <sup>12</sup>.

Si la *transición*, entendida aquí en sentido estricto, se refiere a los momentos fluidos y confusos en que están a punto de surgir las nuevas estructuras democráticas, pero al mismo tiempo permanecen algunas estructuras propias del antiguo régimen, o bien si se concentra en unos cuantos acontecimientos, pocos y rápidos, como los que caracterizan un golpe de Estado, y si la *instauración* se caracteriza por el diseño de las nuevas instituciones y procedimientos, además de por todos los aspectos propios de un sistema democrático, como el que hemos delineado antes, la consolidación no acaba de presentar este tipo de fluidez o de «creatividad». Por el contrario, es poco innovadora y se caracteriza más bien por el establecimiento de una continuidad, por la fijación de algunos aspectos que persistirán a lo largo de los años. Desde este punto de vista, tal proceso experimenta, en primer lugar, la importancia del transcurrir del tiempo. En otras palabras, es también su resultado, caracterizado por diferentes secuencias de la interrelación entre la variable tiempo y cada uno de los elementos esenciales que componen todo el sistema político. Para señalar de modo más sencillo el papel crucial que desempeña el tiempo en esta fase, se podría representar por una simple fórmula matemática de este tenor:

$$C_S = \sum_{i=1}^n t_i \cdot f_i$$

Naturalmente, no se puede ir mucho más allá con esa fórmula, en cuanto que los diferentes factores (*f*) que interactúan con el tiempo no son todos traducibles en variables cuantitativas. Sin añadir que no es ni siquiera apropiado representar esas interrelaciones con una simple operación de multiplicación.

Esta operación, sin embargo, nos lleva enseguida a preguntarnos cuál puede ser la duración de la consolidación. No existe una respuesta unívoca a esa cuestión. La duración varía en cada caso en función sobre todo del grado de rapidez con que ha ocurrido, o simplemente se interrumpe porque se produce una crisis. Ambas posibilidades nos remiten a las condiciones de la misma consolidación, y se tratará de ellas más adelante y en la tercera parte de este trabajo. Por ahora, baste sólo con establecer que, aun siendo el

<sup>12</sup> La secuencia instauración-consolidación se aclarará más adelante, en relación con el *terminus a quo* del proceso que examinamos, y cuando se articule mejor la propia definición.

tiempo una variable crucial, la consolidación se puede alcanzar muy rápidamente tras la instauración, o puede necesitar una duración mucho más larga.

Así, pues, una primera definición de consolidación que tenga presente tanto la diferencia con la instauración como la variable temporal es la siguiente: «la consolidación es el proceso de fijación en sus caracteres esenciales y de adaptación en los secundarios de las diferentes estructuras y normas democráticas, influido por el transcurso del tiempo». El tiempo puede llevar a crisis, rupturas, cambios, pero si se da la congelación-adaptación, hay consolidación. Añadido enseguida que congelación-adaptación no significa o comporta necesariamente rigidez, sino sólo precisión y fijación de instituciones y procedimientos propios de un cierto régimen democrático.

Sin embargo, es ésta una definición limitada de la consolidación del régimen democrático en sentido estricto, en cuanto que también es importante considerar la relación régimen-sociedad civil. Así, pues, allí donde eso no ocurra inmediatamente y se plantee un problema de ese tipo, consolidación significa también «ampliación progresiva de la aceptación de aquellas estructuras y normas para la resolución pacífica de los conflictos, conocimiento cada vez mayor en la aceptación y apoyo al compromiso institucional, reconocimiento de la bondad de la fórmula de la "incertidumbre limitada", o bien, en una palabra, progresiva ampliación de la legitimidad del régimen». Este aspecto —conviene precisarlo— se plantea como necesario, pero se puede sostener que una parte importante de la consolidación ya está virtualmente lograda al final de la instauración, si el régimen y, en términos más amplios, el sistema gozan pronto de una amplia legitimación.

Si se introduce la distinción entre consolidación y *persistencia*, hay que hacer otras observaciones. También sobre la base de cuanto he afirmado anteriormente, en una primera aproximación se puede decir que hay una consolidación que se refiere a las normas y las estructuras del régimen democrático en su conjunto y sus correspondientes relaciones, y que hay también una consolidación que se refiere a esa ampliación de la legitimación que no se frena ni se vuelca por la crisis, ya citada antes. Mientras la primera sigue inmediatamente a la instauración y en un cierto momento puede considerarse concluida<sup>13</sup>, la segunda, cuando no se alcanza inmediatamente, puede también superponerse y confundirse en parte con la siguiente fase de persistencia y continuar durante ella, siempre en el sentido de adquisición de mayor legitimidad del régimen o hasta del sistema político. En este sentido, en una primera ojeada se pueden ver dos elementos diferentes de la consolidación, el segundo de los cuales puede durar mucho más (o, por el contrario, ser brevísimo) y prolongarse durante la persistencia del sistema democrático, superponiéndose y añadiéndose a ella.

Siguiendo con la delimitación y especificación del proceso, la consolidación

<sup>13</sup> Más adelante específico mejor los diferentes «ámbitos» de la consolidación.

se distingue también de, al menos, tres conceptos cercanos: estructuración, encapsulamiento, institucionalización. La *estructuración* no es propiamente consolidación. Cualquiera que sea la acepción que atribuyamos a ese concepto, se puede admitir la que ve en la estructuración la fase de formación y articulación, con modalidades específicas diferentes y de modo más o menos gradual, de las distintas estructuras propias del sistema político. Así, pues, la estructuración pertenece a la fase de instauración. Por otro lado, si la idea central y más general de la consolidación es que consiste en un proceso de refuerzo, es evidente que sólo se puede reforzar lo que ya existe, es decir, que sólo puede haber consolidación cuando haya habido antes una estructuración, o con respecto a estructuras políticas preexistentes.

En cuanto al concepto de *encapsulamiento*, el problema se plantea de manera parecida. Etzioni acuña el concepto para aplicarlo a la contención de la conflictividad internacional. Pero también ve la posibilidad de aplicación en contextos políticos internos, como, por ejemplo, a las relaciones industriales. En general, para Etzioni, encapsulamiento es el proceso mediante el cual se limitan y constriñen los conflictos dentro de normas, que excluyen algunas modalidades de conflicto que se practicaban antes y legitiman otras<sup>14</sup>. Así es que, aun entendido en sentido amplio, el término se refiere más a la fase de instauración que a la de consolidación. Por otra parte, existe también durante este segundo proceso un problema de progresiva ampliación de la legitimación de las normas para la solución pacífica y contención de conflictos que son esenciales a los ordenamientos democráticos. Así, pues, encapsulación *no* es consolidación. No obstante, una parte esencial de la consolidación sigue siendo el mantenimiento (y las correspondientes posibilidades de mantenimiento, en el ámbito de un ordenamiento democrático dado) de normas aceptadas por los actores sobre los métodos pacíficos de controlar y contener (encapsular) los conflictos de intereses, además de encontrar soluciones concretas para ellos, en los distintos terrenos, institucionales o no. En otras palabras, durante la consolidación, las reglas básicas para el ordenamiento democrático son aceptadas, se hacen valer y son indispensables para un prolongado «encapsulamiento» del conflicto. En suma, el fijar la diferencia entre encapsulamiento y consolidación es útil para comprender mejor cómo durante esta fase los conflictos no se eliminan del todo, sino que, por el contrario, siguen estando en el centro de los procesos de decisión. Pero permanecen contenidos y controlados dentro de instituciones y normas aceptadas amplia y conscientemente.

Tampoco *institucionalización* es consolidación. Pero para este concepto hay que seguir una línea de argumentación en parte distinta a la mantenida anteriormente. El término se ha entendido de maneras diferentes, totalmente o

---

<sup>14</sup> Cfr. A. ETZIONI, «On Self-encapsulating Conflicts», en *Conflict Resolution*, VIII (1964), pp. 242 y ss.

en parte, por los numerosísimos autores que lo han usado. Pero no es mi intención discutir aquí esos diferentes significados<sup>15</sup>. Reduciendo el problema a lo esencial, diré sólo que siguiendo en general el pensamiento sociológico clásico, por institucionalización se puede entender a la vez el proceso de formación de estructuras-instituciones y su refuerzo. En lo que se refiere a la realidad política, pues, la institucionalización comprendería tanto la instauración como la consolidación. Algún autor —Huntington, por ejemplo— subraya sobre todo los aspectos de la institucionalización que se refieren a la integración y al refuerzo de las estructuras. En este sentido se podría atribuir a la institucionalización un significado que en gran parte coincide con la consolidación. Sería, pues, plausible sostener que consolidación democrática es la institucionalización de las estructuras que caracterizan a ese tipo de sistema político. Pero, aun así, el problema sigue abierto.

Ante todo, la tradición sociológica clásica enmarca el fenómeno en un período largo, es decir, en un contexto temporal —e histórico— mucho más amplio que el que consideramos aquí para la consolidación. A una gran parte

<sup>15</sup> El concepto es central a gran parte de la teoría sociológica. Recurriendo a los autores principales, se pueden sacar significados en parte diferentes de los trabajos de M. WEBER. E. DURKHEIM y T. PARSONS. Véanse, del primero, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, Mohr, 1956 (traducción castellana, *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2.ª ed., 1964); del segundo, *De la division du travail social*, París, F. Alcan, 1893 (traducción castellana, *La división del trabajo social*, Madrid, Akal, 1982), y *Leçons de Sociologie*, París, PUF, 1969, pp. 79 y ss.; del tercero, *The Social System*, Nueva York, The Free Press, 1951 (traducción castellana, *El Sistema Social*, Madrid, Revista de Occidente, 1966, cap. 3); *Essays in Sociological Theory*, Nueva York, The Free Press, 1949, pp. 143-149 y 239-246, y, más brevemente, «Some Fundamental Categories of the Theory of Action: A General Statement», en T. PARSONS y E. A. SHILS (comps.), *Toward a General Theory of Action*, Cambridge, Harvard University Press, 1962, p. 20 (traducción castellana, *Apuntes sobre la teoría de la acción*, Buenos Aires, Amorrortu, 1970). La mayoría de los estudiosos que han retomado el tema más recientemente no se distancian mucho de las líneas marcadas por estos tres autores. Véanse, por ejemplo, F. ALBERONI, *Movimento e Istituzione*, Bolonia, Il Mulino, 1977, cap. 5, pero en especial pp. 189 y 204-224; S. P. HUNTINGTON, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1966, pp. 12-24; P. SELZNICK, *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*, Evanston (Ill.), Row, Peterson & Co., 1957, pp. 16-22, y, también, N. W. POLSBY, «Institutionalization of U. S. House of Representatives», en *American Political Science Review*, LXII (1968), pp. 144-168. Un puesto propio merece la contribución de W. BUCKLEY, *Sociology and Modern System Theory*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1967, pp. 121-161 (traducción castellana, *La sociología y la teoría moderna de los sistemas*, Buenos Aires, Amorrortu, 1977). De hecho, aunque parte de Weber, Buckley ilustra las contribuciones al análisis de la institucionalización desde otro filón teórico, el que va de Smelser a Homans y Blau. Concepciones más claramente diferentes se pueden encontrar en S. N. EISENSTADT, «Institutionalization and Change», en *American Sociological Review*, XXIX (1964), pp. 235-347, o en P. L. BERGER y T. LUCKMANN, *The Social Construction of Reality*, Nueva York, Doubleday & Co., 1966 (traducción castellana, *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires, Amorrortu, 1968, cap. 2). Dos interesantes, aunque rápidas, discusiones del concepto, y sobre todo útiles aplicaciones a diferentes aspectos, son R. SISSON, «Comparative Legislative Institutionalization: A Theoretical Exploration», en A. KORNBERG (comp.), *Comparative Legislatures in Comparative Perspective*, Nueva York, David McKay, 1973, y M. B. WELFLING, *Political Institutionalization: Comparative Analyses of African Party Systems*, Beverly Hills y Londres, Sage Publications, 1973.

de esos autores —pero no a Durkheim, por ejemplo— les resulta extraña toda la problemática ligada al refuerzo de las instituciones sociales ya existentes: el hecho mismo de su existencia podría afirmar implícitamente su fuerza. Es más, el surgimiento de instituciones presupone una situación social estable y duradera; presupone precisamente aquello que, en distinto contexto político, debería ser el resultado de la institucionalización como consolidación. Así, pues, su traslado a nivel de análisis político supone una transformación del significado notable, si no sustancial, y, en todo caso, un desarraigo y cambio respecto al contexto empírico originario en el que nació y se formuló el concepto. Cuando se ha producido ese traslado, tanto su distinta y específica conceptualización como su instrumentalización operativa no han sido nada satisfactorias<sup>16</sup>. No es objetivo de este trabajo el afrontar y resolver los problemas existentes en estos terrenos para la institucionalización política. Está, además, el hecho de que la institucionalización plantea otras y nuevas dificultades, más que resolver algunas de las que me interesan aquí, sobre la consolidación. Así, pues, es más sensato centrarse en estas últimas y descartar el uso de ese término para evitar posteriores complicaciones superfluas.

#### *Ambitos, modalidades, características*

Vuelvo a tomar, ahora en positivo, el hilo de la argumentación. Defino, pues, consolidación democrática como «ese proceso de adaptación-congelación de estructuras y normas democráticas que son aceptadas como legítimas, en parte o del todo, por la sociedad civil». Añado enseguida que «tal proceso, complejo y variado, se desarrolla en direcciones diferentes y alcanza tal refuerzo de aquellas instituciones y normas como para permitir su persistencia». *Complejo y variado* porque puede adoptar formas diferentes. Puede consistir en una fijación de pautas, de modelos de comportamientos políticos repetidos en el tiempo; puede consistir también en una posterior articulación de las diversas estructuras democráticas; caracterizarse por una adaptación progresiva de las instituciones a la realidad cambiante en el ámbito del modelo democrático diseñado por la carta constitucional y por las demás leyes funda-

<sup>16</sup> A este respecto me refiero en especial a Huntington. Este autor, en efecto, partiendo de la concepción de Parsons, es el que mejor realiza la operación de aplicación del concepto a la realidad política. Pero su definición acaba siendo demasiado general y no satisfactoria: para Huntington, institucionalización es «el proceso por medio del cual organizaciones y procedimientos adquieren valor y estabilidad» (HUNTINGTON, *Political Order in Changing Societies*, cit., p. 12). Las mismas «medidas» de institucionalización (adaptabilidad-rigidez, complejidad-simplicidad, autonomía-subordinación, coherencia-desunión; *ibidem*, pp. 13-24) no son sólo criterios que requerirían una efectiva operacionalización, sino que muestran «tensiones» recíprocas, cuando no contradicciones. Para controlar la corrección de esta última observación, se puede intentar imaginar una institucionalización que tuviera a la vez un máximo de adaptabilidad y de complejidad y un máximo de coherencia y de autonomía: desde el punto de vista empírico se trataría de un resultado casi imposible.

mentales del ordenamiento democrático de un determinado país; puede permitir a algunas instituciones la adquisición de identidad y un notable grado de autonomía respecto a la sociedad civil; puede consistir en un aumento del apoyo a las diferentes instituciones democráticas. En otras palabras, a ese refuerzo se puede llegar de modos muy diferentes entre sí. No hay que olvidar, sin embargo, que la legitimación, cada vez más amplia, o la aceptación, tanto de las estructuras del régimen como de las propias estructuras intermedias, son también condición esencial que conduce al esfuerzo de las instituciones y, por tanto, a la consolidación del régimen, en sentido estricto. En este sentido, la legitimación, aun formando parte analíticamente de ese proceso, es su propia base.

Resumiendo, pues, las principales modalidades del proceso son: la aparición de pautas repetidas de comportamiento; la adaptación institucional; la identidad; la autonomía; el esfuerzo organizativo, conseguidos o bien por el simple paso del tiempo, sin que haya desafíos claros a los ordenamientos democráticos, o bien por una mayor legitimación de éstos, que deriva del mismo hecho del funcionamiento de las instituciones. Está claro que si existe ya una amplia legitimación del régimen, y además no hay amenazas, el refuerzo y la posible legitimación posterior serán sólo y ante todo resultado de paso del tiempo.

Las modalidades o formas que adopta en concreto la consolidación democrática se especifican mejor contemplando las distintas direcciones en que puede manifestarse, y que afectan a los siguientes ámbitos: *a)* estructuras y procedimientos democráticos; *b)* relaciones entre las estructuras, o entre los poderes previstos por el ordenamiento del país; *c)* partidos y sistema de partidos; *d)* estructuras de intereses; *e)* relaciones estructuras de mediación-sociedad civil; *f)* relaciones estructuras de mediación-régimen. El cuadro 1 muestra más claramente las modalidades de la consolidación en relación a los distintos terrenos en los que se expresa o puede expresarse (véase cuadro 1).

Casi a modo de ejemplo, ahora se puede decir que en el ámbito de las estructuras y procedimientos democráticos propios del régimen, y en especial a nivel de Gobierno y Parlamento, o de estructuras administrativas, el proceso se expresa con la afirmación de prácticas de decisión y, eventualmente, con el perfeccionamiento de los mecanismos de ejecución de las decisiones.

Después puede haber o bien problemas de adaptación del ordenamiento a las necesidades de funcionamiento del régimen, que se clarifican progresivamente, o bien necesidades de adaptar, integrar o eliminar toda la vieja normativa propia del anterior régimen no democrático. Aunque con mucha frecuencia tal necesidad aparece ya en la fase de instauración, a veces también se plantea con claridad en la fase siguiente. Y más en particular, dentro del Parlamento, el tiempo y la necesidad de resolver los problemas dejados por el régimen anterior, crean pautas de relación mayoría/oposición o de toma

CUADRO 1

La consolidación democrática: ámbitos, modalidades, características, indicadores

Ambitos	Modalidades	Características	Indicadores
Estructuras y procedimientos	Surgimiento de prácticas de decisión Adaptación estructural Fijación de intereses en el mantenimiento de instituciones Control de los recursos	Recurrente/necesario No superposición No desfase Medio plazo	Modificaciones legislativas Funcionamiento recaudación fiscal
Relaciones interestructurales	Surgimiento de prácticas Adaptación interestructural Control del conflicto Mantenimiento de intereses dentro de límites legales Exclusión del terreno coercitivo	Recurrente/necesario No superposición No desfase Corto/medio plazo	Estabilidad gubernamental (eventualmente) Neutralidad militar
Partidos y sistema de partidos	Refuerzo organizativo Formación de identidades Fijación de las lógicas de la competición	En parte no necesario Superposición con persistencia No desfase Corto/medio plazo	Crecimiento <i>membership</i> Articulación organizativa Integración interna Fijación posiciones sobre <i>issues</i> No nuevos partidos No división de partidos No fusiones de partidos No cambios de nombre
Estructuras de intereses	Refuerzo organizativo Formación de identidades Fijación canales de presión Fijación modalidades de presión	En parte necesario Superposición con persistencia Desfase Medio plazo	Crecimiento de <i>membership</i> Articulación organizativa Fijación de intereses No nuevos grupos, ni divisiones, ni fusiones de grupos
Estructuras de mediación/sociedad civil	Identificaciones Autonomía	No necesario Superposición con persistencia Desfase Medio/largo plazo	Elecciones críticas Disminución volatilidad
Estructuras de mediación/régimen	Legitimación Integración	Necesario Superposición con persistencia Desfase Corto/largo plazo	«Coalicionabilidad» de partidos No desorden civil

de decisiones por consenso o, por último, en la formación de mayorías distintas para los distintos problemas que hay sobre la mesa. La instauración, aunque se caracteriza por la creación de nuevas estructuras, también se ha ocupado de resolver —con mayor o menor éxito— los problemas urgentes heredados del régimen anterior, pero el siguiente período contempla el nacimiento de prácticas de funcionamiento en la toma de decisiones.

En segundo lugar, la adquisición de prácticas y, en su caso, de capacidad de decisión supone haber conseguido de modo estable el control de los recursos, incluso materiales (con medidas fiscales, por ejemplo), hasta el punto de que las decisiones tomadas no sólo sean ejecutadas, sino que también sean obedecidas. En términos más concretos, esto implica, en la fase posterior a la instauración, o a veces mientras se realiza ésta, el llegar a conseguir una estructura administrativa «sirviente» y autónoma respecto a los grupos dominantes en el anterior régimen autoritario. En otras palabras, ahora ya el personal administrativo debe considerar legítimo al nuevo régimen y a los nuevos gobernantes, o bien tiene que haber «purgas» en ese personal, de modo que se consiga el mismo resultado por diferentes vías. Otro aspecto importante aquí es la posibilidad de que las estructuras administrativas tengan que atravesar una fase de gradual integración-racionalización y ajuste-adaptación inmediatamente después de la instauración democrática. A algunos países y a sus nuevos gobiernos democráticos también se les puede plantear en esta fase de manera muy clara un problema de «construcción del Estado», o la necesidad de dotarse de las estructuras administrativas funcionales y necesarias para la ejecución de las decisiones. Además, también es propio de esta fase que, tanto en la clase política como en el personal administrativo, pueda aparecer y fijarse un interés en el mantenimiento del régimen, que puede contribuir, asimismo, a su consolidación.

En el ámbito de las relaciones entre las diferentes instituciones o poderes democráticos —por ejemplo, en las relaciones Gobierno-Parlamento— o en las relaciones entre las distintas instituciones, electivas o no, cuando se produce la consolidación se asiste, bien a la aparición de pautas de comportamiento y a la asignación de roles, bien a un cierto grado de adaptación al modelo original constitucional, bien al control y contención de conflictos dentro de reglas democráticas o bien, por último, al mantenimiento de la expresión de los intereses de los organismos públicos dentro de las prácticas permitidas por las leyes (o expresamente por la Constitución). Este último punto es especialmente importante durante la consolidación en lo que se refiere a los militares. Aspecto esencial de cualquier ordenamiento democrático debe ser la subordinación, legalmente establecida, de los militares despolitizados al gobierno civil. Así, pues, donde no lo estén desde el principio, los intereses de los militares deben ser encauzados gradualmente dentro de los canales admitidos por la ley, en el ámbito de campos de decisión no coercitivos. Así

es que otro elemento importante de la consolidación es la exclusión total del campo coercitivo del poder militar, que no debe influir sobre la toma de decisiones políticas que no le afecten directamente (salarios, carreras, presupuesto del Ministerio de Defensa). Este resultado se puede lograr concretamente: *a)* con nombramientos y sustituciones que, aun siendo propios de la instauración, desplieguen plenamente sus efectos en la siguiente fase; *b)* con la modificación de una legislación que, debido a algunas de las modalidades por las que transcurrió la instauración, puede haber mantenido inicialmente algún poder político de veto, de control o de cualquier otro modo, incluso indirectamente, de decisión a los militares. Desde este punto de vista, la plena consolidación implica un ordenamiento legislativo y una situación real en la que los gobernantes civiles elegidos controlan indirecta, pero totalmente, los terrenos coercitivos. En esta clave, la autonomía de los militares no es un aspecto propio de la consolidación democrática, sino todo lo contrario<sup>17</sup>.

Hasta ahora se ha analizado la consolidación del régimen democrático. Si amplió la perspectiva al sistema político, aparecen otros aspectos importantes que, por lo demás, están en estrecha relación con los anteriores, aunque pueden ser contemplados por sí mismos. La tercera dirección del proceso se refiere, pues, a las modalidades territoriales de representación de los intereses y, en primer lugar, a los partidos políticos y al sistema de partidos. Aquí la consolidación se traduce en refuerzo organizativo, en el auge de posibles estructuras colaterales, en la adquisición de imágenes e identidades de los partidos, que después se modifican muy despacio en el tiempo, en la adquisición de algún electorado que constituye la base, el nervio de cada partido y de los intereses que protege. Pero también significa, a escala del sistema de partidos, la fijación de una lógica de competencia que lleva, bien a la formación de alianzas parlamentarias y apoyo al gobierno, o bien a la creación de partidos que sólo articulan ciertos intereses o de partidos acaparadores e interclasistas, o a la ocupación del espacio competitivo que hace más difícil, con la misma ley electoral, la aparición de nuevos movimientos o partidos, a corto y medio plazo.

Si se contemplan las dimensiones funcionales de la representación de intereses, la consolidación significa refuerzo organizativo, fijación de la identidad de las diferentes organizaciones, incluso a niveles de élites, orientadas a la comunicación, expresión y manifestación de los distintos intereses. Identidad y también capacidad de establecer canales de comunicación y presión, incluso en competencia, por parte de los distintos intereses organizados colectivamente, son aspectos muy importantes en cuanto que dan a los intereses capaces de organizarse (sindicatos, obreros o no; confederaciones patronales, de la industria, de la agricultura; asociaciones campesinas, de comerciantes, de

<sup>17</sup> Evidentemente, éste es un problema bastante importante. Vuelvo sobre él más adelante, cuando trate de los factores comunes de casos pasados de consolidación.

artesanos, y otras) una gran ventaja en su afirmación gracias a decisiones favorables logradas, bien a través de los partidos, o directamente, desde las instancias de decisión gubernamentales o parlamentarias adecuadas. Y, cuando se percibe claramente esa ventaja, los grupos se ven estimulados tanto a organizarse posteriormente como a apoyar aquellos ordenamientos democráticos que lo permiten.

El ámbito de las relaciones entre las diferentes estructuras de mediación y la sociedad civil se caracteriza, en cuanto al proceso de consolidación, como adquisición de identidad y de autonomía. Por la primera va a reforzarse un fenómeno que ya acaece en los dos ámbitos anteriores con la adhesión de los grupos sociales a las posiciones, a las opciones y, en conjunto, contribuyendo a la formación de las identidades de partido y de las estructuras de interés, incluso en el sentido de identificaciones partidistas o sindicales, o con respecto a las otras asociaciones. Pero aquí consolidación significa también, desde un punto de vista diferente, la adquisición de un notable grado de autonomía por parte de todas las estructuras intermedias que ocupan el espacio de competición en los diferentes ámbitos y que al final también están en condiciones de influir e imponer preferencias a los diversos grupos que forman la sociedad civil.

La última dirección de la consolidación que analizamos tiene un *status* analítico especial: los fenómenos pertenecientes a este ámbito son parte de la consolidación del sistema democrático en cuanto que están también en su base, en términos de importancia política. En otras palabras, la consolidación en este ámbito permite y refuerza *en parte* todos los otros fenómenos señalados como propios de los ámbitos anteriores. ¿Qué es la consolidación en este ámbito? Es necesidad de legitimación e integración de las diferentes estructuras de mediación. Esto implica la debilitación hasta su desaparición de los movimientos, grupos, partidos que no apoyan al régimen y cuya ideología, actividad a nivel parlamentario y hacia la sociedad civil sean deslegitimadoras para el régimen y para el sistema político en su conjunto<sup>18</sup>. Está claro que la aceptación, gradual o rápida e inmediata, por parte de los militares de su propio papel, tal como está previsto en el ordenamiento democrático, aspecto señalado antes, implica a su vez la aceptación por parte de aquellas estructuras de los gobiernos democráticamente elegidos. En este sentido afecta también a este ámbito. Ampliación de legitimación y, por consiguiente, mayor integración son, en suma, dos aspectos contiguos que defienden a los ordenamientos democráticos de amenazas *internas* más o menos importantes, garan-

---

<sup>18</sup> Se puede recordar a este propósito que Sartori conecta en el ámbito de un tipo de sistema de partidos, el pluralismo polarizado, la presencia de partidos antisistema y la existencia de una competición centrífuga entre los partidos. Cfr. G. SARTORI, *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976, pp. 132-145 (traducción castellana, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Universidad, 1980).

tizando esa persistencia, que es el principal resultado de la propia consolidación. Me limito aquí a estas consideraciones esenciales sobre un tema en sí amplio y tratado por diversos autores<sup>19</sup>, mientras dejo para los apartados finales algunas hipótesis acerca de las condiciones que pueden conducir a esa ampliación de legitimación e integración.

Se podría pensar también en otro ámbito, no señalado en el cuadro 1 porque es menos importante para la consolidación. Me refiero a las relaciones directas, sin mediación de ninguna estructura, entre sociedad y régimen. El problema central en estos ámbitos es la existencia o ausencia de actitudes difusas de legitimidad hacia el régimen, o bien formas diversas y no organizadas de protesta, insatisfacción, alienación o pasividad e indiferencia. Sobre todas estas actitudes sólo se puede incidir a través de la actividad gubernamental y la estructura de mediación. Volvemos, pues, a ámbitos ya mencionados anteriormente.

Vistas las modalidades y ámbitos del proceso que examinamos, es útil, para los fines del análisis que desarrollo en los siguientes apartados, contemplar también algunas de sus características. Otras se analizarán en el siguiente apartado. Ante todo, hay que preguntarse si todas las modalidades señaladas hasta ahora son recurrentes y necesarias para que se pueda hablar de consolidación. Ahora bien, si todo lo que hemos considerado a nivel de régimen democrático (los dos primeros ámbitos) afecta a aspectos esenciales, sin duda, del proceso entero, y si después se puede repetir el mismo razonamiento a propósito de los problemas de legitimación, al menos en el sentido de su necesidad, no puede decirse lo mismo para los otros ámbitos. En efecto, cabe pensar en una consolidación ya plenamente lograda sin que el proceso haya desplegado completamente sus efectos en los otros ámbitos. En otras palabras, se puede pensar en estructuras institucionales consolidadas y estables con partidos y/o grupos de intereses relativamente débiles e identificaciones claras y gran autonomía de esas instituciones. Pero precisar y desarrollar después estas consideraciones me llevaría a entrar en el fondo del tema de los modelos de consolidación. Así que es el momento de acabar estas breves consideraciones y dejar la discusión de este tema para el cuarto apartado, dedicado a ello.

Ahora podemos preguntarnos si no cabe suponer un desfase entre los diferentes subprocesos señalados en el cuadro 1, es decir, si en relación a las diferentes modalidades, en sus respectivos ámbitos, la consolidación se produce a la vez, a la par o puede tener tiempos distintos de realización. No creo que esto pueda ser así en lo que se refiere al régimen ni, eventualmente, a los partidos y el sistema de partidos, es decir, en los ámbitos que afectan al

---

<sup>19</sup> El tema de la legitimidad (y de la legitimación) es muy amplio y hay numerosas contribuciones sobre ellos. Remito a L. MORLINO, *Come cambiano i regimi politici*, cap. 6 y bibliografía (traducción castellana, *Cómo cambian los regímenes políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985).

---

funcionamiento concreto de las instituciones y a las estructuras más visibles y activas a nivel de masas. Pero, por el contrario, podría suceder para la representación de los intereses y en los otros ámbitos. En cuanto al primer aspecto, la organización colectiva de los intereses, que de hecho afecta a un nivel en el que pueden tener gran importancia los aspectos sustanciales e invisibles, cabe plantearse la hipótesis de que la consolidación se inicia cuando aún está en curso la instauración del régimen o, al contrario, que tenga sus momentos más importantes cuando la instauración ya se ha dado, es decir, cuando el funcionamiento del régimen ha empezado en concreto (con la consolidación en el doble ámbito del régimen) y están claros los espacios concretos, las condiciones institucionales, los cauces de presión. No sólo eso, sino también cuando ciertas estructuras institucionales hayan explicitado las maneras en que se pueden distribuir los recursos públicos (y se tomen las decisiones) creando y modelando, por consiguiente, las formas de representación de los intereses implicados. Lo mismo se puede decir de los otros dos ámbitos, en el sentido de que la consolidación del régimen puede venir antes y modificar las relaciones régimen/estructuras de mediación, o bien las de sociedad civil/estructuras de mediación. También aquí todos los aspectos más específicos que se refieren a la consolidación del régimen condicionan —y no sólo son condicionados— a los otros dos ámbitos, desplazando en el tiempo la definición-cristalización de los respectivos procesos.

Una última característica a señalar es cómo todos los subprocesos de la consolidación, excepto los dos que se refieren al régimen en sentido estricto, pueden proseguir cuando ya el régimen, una vez que se han fijado normas, pautas, modalidades de funcionamiento, ha entrado en una fase de persistencia y continuidad. Este aspecto es también bastante intuitivo, no se explica en detalle y se conecta casi por completo —excepto para los partidos, por las razones indicadas— con la característica llamada de desfase (véase cuadro 1).

### *Indicadores, grados, duración*

Del análisis de las modalidades o, en otros términos, de las dimensiones de la consolidación pueden surgir inmediatamente los indicadores del fenómeno. Las modalidades resultantes del cuadro 1 pueden conducir a una batería de indicadores más o menos fáciles de determinar, más o menos precisos. En este artículo, sin embargo, estoy interesado en indicadores empíricos simples que permitan con facilidad tener datos sobre diferentes países, aunque el fenómeno pertenezca al pasado de esos ordenamientos democráticos. Otro aspecto que hay que recordar aquí se refiere al hecho de que la comprobación empírica debería ser posible, bien al final del período de consolidación<sup>20</sup> o bien en el transcurso del mismo.

<sup>20</sup> Sobre el problema del *terminus ad quem* me detendré más adelante.

Este objetivo hace especialmente difícil una buena e inmediata comprobación en cuanto al primer ámbito: cualquier aspecto de ese ámbito en el que se piense supone análisis bastante complicados y necesariamente puntuales. De todos modos, entre los más simples se puede indicar toda aquella actividad legislativa destinada a adoptar normas y estructuras cuando éstas se encuentran con que tienen que funcionar, concretamente: una actividad de revisión del ordenamiento jurídico promovida por el Gobierno y/o el Parlamento. O bien, como un segundo aspecto empírico, el funcionamiento normal de los mecanismos de recaudación fiscal. Para el segundo ámbito puede ser la medida de la estabilidad gubernamental, es decir, un indicador muy clásico, pero significativo sólo en el caso de que el ordenamiento institucional sea parlamentario. Lo que no es el caso en algunos de los países a examinar. Un segundo fenómeno, que sólo es indicador en sentido muy amplio, está constituido por la neutralidad o neutralización de los militares, en comparación con el período inmediatamente anterior. Aunque no sea un aspecto de fácil comprobación, está claro que tiene la suficiente importancia como para tener que analizarlo en todos los países considerados. Ya hemos dicho algo de su significación antes. Ahora, más específicamente, cabe añadir que hay que ver las modalidades de subordinación a los civiles, que están fijadas por el ordenamiento de cada país; la ausencia/presencia de los militares en los procesos normales de toma de decisiones (a nivel gubernamental o parlamentario); su ausencia/presencia en el terreno coercitivo; el control civil de los aparatos de seguridad interior.

En cuanto a las estructuras de mediación partidista, los posibles indicadores se refieren al crecimiento organizativo respecto al período anterior en términos de *membership*, articulación y complejidad de la organización, integración interna de las distintas tendencias; la fijación de las posturas y estrategias de los partidos, que se pueden deducir de los congresos y declaraciones públicas de los líderes; la ausencia/presencia de divisiones o fusiones entre partidos e incluso cambios de nombre. Para las estructuras de representación de intereses, los indicadores posibles son, en parte, similares: crecimiento organizativo en sus diversos aspectos; fijación de los intereses y de sus modalidades específicas de defensa que resultan a nivel público; ausencia/presencia de nuevos grupos, divisiones o fusiones de grupos a medio plazo. Todos estos aspectos sugieren que, en situaciones consolidadas, el espacio político en el ámbito de las estructuras de mediación está ocupado de manera más o menos estable y permite también un control-integración de la sociedad civil.

Algunos de estos indicadores mencionados son también útiles para la relación estructuras de mediación/sociedad civil. Aquí cabe añadir, específicamente, el hecho de que haya habido elecciones críticas<sup>21</sup>; es decir, recuperan-

---

<sup>21</sup> Cfr. V. O. KEY, «A Theory of Critical Elections», en *The Journal of Politics*, XVII (1955), pp. 3-18.

---

do el sentido en que Key usa este concepto para las elecciones americanas, si ha habido elecciones que han llevado a alineamientos partidistas y alianzas grupos-partidos que no se modifican sustancialmente durante cierto tiempo o, incluso, en las dos o tres elecciones inmediatas siguientes. Este último fenómeno, que es juzgable fundamentalmente *ex post*, puede usarse como útil indicador si va acompañado de un esmerado análisis de las elecciones post-inauguración, de la situación del sistema de partidos y de los alineamientos partidos-grupos. Por ejemplo, con la distancia de cuatro años y evaluando la situación de los partidos y del sistema de partidos español en este período, sin que haya habido nuevas elecciones, es digno de consideración señalar a las elecciones de 1982, que han visto la desintegración del partido de la inauguración, la Unión de Centro Democrático (UCD), y la clamorosa victoria del Partido Socialista (PSOE), como elecciones críticas. Para especificar mejor el fenómeno en que consisten las elecciones críticas, se puede añadir con mucha cautela un indicador más: la disminución de la volatilidad electoral en relación con el período anterior a la inauguración. La cautela que decimos y el hecho de que este indicador sea considerado fundamentalmente integrante respecto a los anteriores, se debe a dos consideraciones. Primera: los datos resultantes en sí mismos pueden indicar muy poco, y en cambio pueden resultar muy engañosos. Un partido puede haber mantenido el mismo porcentaje de votos y haber cambiado sustancialmente su propio electorado. Segunda: la presencia de una importante volatilidad electoral puede deberse a otros factores, incluida la ley electoral; y, aun en presencia exclusivamente de una elevada volatilidad electoral, no se puede excluir tampoco que haya consolidación en ese ámbito. Desde este punto de vista, sería más oportuno y riguroso recurrir a técnicas más sofisticadas de cálculo de los flujos electorales<sup>22</sup>. Pero, por otra parte, la menor volatilidad electoral ofrece algunas útiles indicaciones sobre el «ajuste» que se ha producido o sobre la sintonía partidos/sociedad civil; en otras palabras, sobre la constitución y solidificación de esos alineamientos de los que hablábamos antes, cuando se recordaba el tema de las elecciones críticas.

El grado de legitimación-integración alcanzado por los ordenamientos democráticos se puede ver sobre todo en la ausencia de amenazas políticas a ellos y, más en especial, en la fuerza/debilidad de los partidos, movimientos o grupos antirrégimen. Las maneras más fáciles de examinar la presencia/ausencia o el progresivo debilitamiento de tales formaciones son no sólo la más difícil de establecer la ideología y posición antidemocrática de esos partidos, movimientos o grupos, sino también —con más facilidad— la compro-

<sup>22</sup> Me refiero a las técnicas y análisis de M. BARBAGLI, P. CORBETTA, A. PARISI y H. M. A. SHADEE, *Fluidità elettorale e classi sociali in Italia*, Bolonia, Il Mulino, 1979, o de G. SANI, «Voters on the Move», que es un capítulo de un volumen compilado por J. J. Linz, en curso de publicación, sobre la inauguración democrática en la España post-franquista, y se refiere en especial a los cambios electorales en España entre 1979 y 1982.

bación, tanto de la capacidad de todos los partidos para participar en coaliciones gubernamentales, potencial de coalición o «coalicionabilidad», como las manifestaciones de protesta, desórdenes o represión. La ausencia de potencial de coalición denuncia con claridad que el partido que carece de ella propone opciones ideológicas y desarrolla una actividad inaceptable para las demás fuerzas partidistas o políticas en general. Las manifestaciones de protesta, el desorden civil, pueden ser centrales en las actividades de esas formaciones que rechazan las reglas democráticas de solución pacífica de los conflictos en los escenarios establecidos legalmente.

Es el momento de recordar que, en algunos casos, en vez de grupos, movimientos y partidos clara y netamente antirrégimen, puede haber formaciones con ideologías y posiciones mucho más ambiguas, semiantirrégimen. El análisis de estas fuerzas, en sus aspectos específicos, también contribuye a establecer el *quantum* de la consolidación. También aquí, pues, la «coalicionabilidad» de esos partidos es un elemento importante y discriminante.

El análisis de todos estos aspectos, no siempre cuantificables clara y fácilmente y que, por lo tanto, no se pueden considerar como indicadores en sentido estricto, debería, sin embargo, permitir evaluar la ausencia o presencia de la consolidación, así como las situaciones intermedias. Se iría, pues, desde una consolidación parcial o débil hasta una consolidación completa o fuerte. Reduciendo a lo esencial los términos de la cuestión, es posible sostener que un caso en que se dé una fuerte politización de los militares y su control autónomo del escenario coercitivo, una fuerte presencia de formaciones, partidos o grupos antirrégimen, desorden civil, configura una situación de no consolidación, tanto si se contempla en un momento dado tras la instauración como si se analiza diacrónicamente en los años inmediatamente siguientes a esa fase. La situación transparente configura una consolidación completa o fuerte. Entre esos dos polos se pueden ubicar distintos casos intermedios. Hay que hacer, sin embargo, una importante y posterior precisión: como ya hemos visto en parte, al final del apartado anterior, y como se verá mejor en el próximo, para que haya consolidación completa o fuerte no es indispensable que se realicen completamente los fenómenos más específicos, señalados antes, y que se refieren a las estructuras intermedias. En cambio, es necesario que la consolidación se dé en los dos primeros ámbitos y en el último, aunque sólo sea a medio-largo plazo (véase cuadro 1).

La no consolidación significa que una determinada democracia, tras la instauración o en los años siguientes, desemboca en la vía de la crisis o de la inestabilidad. El éxito de la consolidación significa, por el contrario, dar comienzo a una fase de persistencia, más o menos estable, según el grado de consolidación conseguido. Estas dos propuestas generales exigen, sin embargo, una aclaración explícita acerca de la duración del proceso, y sobre todo de su *terminus ad quem*. En efecto, en lo que respecta al *terminus a quo* el pro-

---

blema tiene más fácil solución. Con mayor claridad respecto a lo que ha surgido de la discusión desarrollada hasta ahora, preciso que la consolidación comienza en los diferentes aspectos señalados anteriormente (cuadro 1), en cuanto ha terminado en aquellos ámbitos la construcción de las instituciones, o la instauración. Y también esto puede suceder en momentos diferentes. Así, por ejemplo, si se aprueba una nueva Constitución, si entra en vigor una nueva ley electoral, si se forman los partidos democráticos o nacen las estructuras de intereses, la instauración puede considerarse terminada con la aprobación de la carta fundamental o de la ley electoral, o, incluso, con la formación del sistema de partidos, con motivo de las primeras elecciones, o, por último, con el nacimiento de los sindicatos o de las principales formas de representación de intereses, e inmediatamente puede comenzar la consolidación. Pero los aspectos-acontecimientos que hemos puesto de ejemplo pueden suceder —y de hecho suceden— en distintos momentos. Por tanto, el proceso de consolidación en las formas especificadas en el cuadro 1 puede comenzar, y comienza con mucha frecuencia, de manera desfasada temporalmente entre los diferentes ámbitos, o incluso en (en el interior de) diferentes ámbitos.

Volviendo al problema del *terminus ad quem*, esto enlaza con la duración del proceso en su conjunto. Pero así planteado, el problema no tiene solución. Bastará sencillamente decir que no existe un claro *terminus ad quem* por dos buenas razones. Una consolidación que ha triunfado prosigue sin solución de continuidad en la persistencia estable. Además, la consolidación en sus diferentes manifestaciones tiene, de hecho, duraciones distintas. Así, por ejemplo, las relaciones entre las diferentes estructuras del régimen se pueden fijar en poco tiempo, incluso modificándose, después, a más largo plazo. Se fijan en poco tiempo, puesto que el régimen comienza enseguida a «funcionar» y, por consiguiente, a poner a prueba esas relaciones. Después, frente a diversas situaciones reales, aquellas relaciones pueden modificarse lentamente. Con los militares puede darse un fenómeno distinto: donde su politización no existe ya al final de la instauración, dadas las características principales señaladas en las que se realiza la instauración, y no reaparece ni siquiera en los primeros años de la consolidación, entonces se fija pronto un modelo de subordinación a los civiles. Después es difícil que este aspecto se modifique a medio-largo plazo.

Igualmente, el proceso de legitimación, básico para la consolidación, puede darse en tiempos muy cortos, pero si se logra en algún grado de la consolidación, aun en presencia de formaciones antirrégimen, puede eventualmente dilatarse y meterse en tiempos largos. En otras palabras, puede ser que el régimen sea aceptado enseguida por todas las fuerzas políticamente activas o bien, en parte, se consolide, pero surgen, además, formaciones antidemocráticas que sólo muy lentamente, y si el régimen se mantiene, se integran en el proceso democrático. Es muy difícil, salvo ante acontecimientos especiales y ex-

cepcionales (por ejemplo, la muerte de un líder que debilite a un determinado partido), que, una vez ocupado un espacio político por parte de algunas fuerzas, surjan nuevos actores partidistas antirrégimen. Es, en cambio, más fácil que actores débiles antirrégimen se fortalezcan, mostrando el fracaso de la consolidación. Por último, la autonomización de las estructuras intermedias en las relaciones con la sociedad civil requiere, en la mayoría de los casos, una perspectiva a largo plazo (véase cuadro 1).

En todo caso, puede ser útil analíticamente señalar convencionalmente un período de tiempo razonable al término del cual se pueda ver qué resultado ha tenido la consolidación. A condición de que quede clara la artificiosidad de esta manera de proceder —pero también su utilidad—, las experiencias europeas de la segunda postguerra parecen sugerir que un decenio, a partir del final de la instauración de todas las principales estructuras democráticas, parece ser la duración total más adecuada. Pero ¿por qué precisamente diez-doce años? Se puede contestar a esta pregunta e intentar a la vez justificar mejor esta afirmación, centrando la atención sólo sobre las estructuras y las normas del régimen. Así, se sostendrá que la consolidación finaliza, con mayor o menor éxito, cuando el paso del tiempo no incide ya de modo evidente, importante, sobre prácticas ya fijadas y estructuras o normas aceptadas. Esto ocurre, en general, a medio plazo, es decir, precisamente después de unos diez-doce años de la instauración.

### *Modelos y actores*

La segunda cuestión que deseo afrontar aquí es más difícil y complicada: ¿es posible construir modelos de consolidación capaces de iluminar y explicar el quién y el cómo del proceso en los diferentes países? En otros términos, pensando una vez más en conjunto en las experiencias pasadas (Italia, Alemania y Austria en los cuarenta), o más recientes (Colombia, Venezuela y Costa Rica), o en los procesos de alguna manera en vías de culminación (España, Portugal y Grecia) o, incluso, en los procesos en curso y en las perspectivas abiertas en otros países latinoamericanos de democratización más reciente, ¿se pueden identificar los diferentes itinerarios recorridos por la consolidación en esos países conectando los actores y las concretas dinámicas internas sucesivas a la instauración? Contestar a esa cuestión supone: primero, analizar más en detalle los casos citados; segundo, teniendo presentes las definiciones que hemos dado hasta ahora, volver a considerar bajo un enfoque distinto a los actores de la posible consolidación, en relación con el régimen democrático, por un lado, y con la sociedad civil, por otro.

Respecto al primer punto, una valoración sumaria de los distintos casos ofrece al menos dos resultados no precisamente esperados<sup>23</sup>. Sobre todo si

---

<sup>23</sup> En este primer *excursus*, aparte de los países que conozco mejor (Italia, España, Por-

nos concentramos en las numerosas experiencias pasadas, aparecen en primer plano algunos aspectos comunes, antes que las diferencias. Si después se analizan más en detalle los actores y procesos, entonces cada caso parece diseñar un modelo distinto y original. En segundo lugar, y como consecuencia, los procesos de consolidación en curso o aquellos que comienzan en estos años, mientras dejan a salvo y reproducen algunos aspectos generales y comunes, no parece que saquen indicaciones útiles, «lecciones» de los procesos anteriores: la combinación de sus específicos y diferentes aspectos institucionales, políticos y sociales parece conducirlos hacia direcciones propias, «individuales», irrepetibles una vez más. Desde un punto de vista distinto, si pensamos que la perspectiva utilizada aquí se dirige a un macrofenómeno que abarca a todo el sistema político, estos dos resultados parecen, en cambio, obvios. Queda, sin embargo, a mi modo de ver, el contraste entre aspectos comunes y repetidos, que son parecidos a primera vista, y la diversidad estridente de esos mismos aspectos, en cuanto se desciende al detalle; y no se da cuando se estudian otras dinámicas democráticas, como instauración o crisis, en las que las diferencias se presentan con frecuencia inmediatamente.

En este lugar, y con los límites de espacio que me he impuesto, no es posible pasar revista a las configuraciones específicas de cada país citado antes. Volveré, en cambio, al análisis de los aspectos comunes, tratando de indicar las distintas variables posibles, de tal modo que llegue a formular, si no auténticos modelos de consolidación, al menos acercarme a ese resultado cuanto sea posible.

En segundo lugar, tratándose de procesos, me parece perfectamente legítimo —o mejor obligatorio— centrar el análisis sobre los actores, en tanto que posibles agentes de consolidación y sobre cómo esos actores pueden ampliar y profundizar ese fenómeno. Igualmente, me parece también oportuno considerar esos actores a nivel de élites, con las correspondientes relaciones intraélites, y a nivel de masas, y las conexiones entre sociedad civil, estructuras de mediación y régimen. En todo caso, volver a considerar desde una perspectiva diferente, y, a veces, a nivel de abstracción inferior, algunas modalidades e indicadores, ya sacados a la luz en la discusión anterior sobre la consolidación, no supone un modo de proceder circular, sino una posterior e indispensable profundización.

El primero y principal rasgo común a señalar, al que pueden referirse todos los demás, es el mantenimiento y *puesta en marcha* del *compromiso democrático*, o, en otras palabras, la manera cómo se desarrolla o se mantiene y recrea la legitimación democrática. La consolidación, en algún caso,

---

tugal y Grecia), he utilizado diversas monografías generales y trabajos sobre los otros países, de carácter histórico o, si existían, politológico. Pero deseo señalar en especial el estupendo volumen de J. A. PEELER, *Latin American Democracies. Colombia, Costa Rica, Venezuela*, Chapel Hill y Londres, The University of North Carolina Press, 1985, que me ha sido muy útil para esos tres países.

---

puede ser incluso el resultado de acontecimientos casuales, en ausencia de un acuerdo específico y explícito entre las élites políticas y político-sociales, tal vez sin más que un escaso apoyo a nivel de masas. Por el contrario, es esencial para la consolidación que aquel compromiso incierto analizado al principio, en las páginas de definiciones, se mantenga y se fortalezca; que el reconocimiento de la oposición y de la igualdad política llegue a ser algo sabido, normal, no sólo entre las élites; que exista una fuerte convicción sobre la necesidad de cooperación entre esas élites, políticas y no políticas. En todos los países en que ha habido una consolidación, por muy limitada y parcial que fuera, ha ocurrido esto; y, sobre todo, las élites políticas autoras del compromiso han mantenido al menos la mayoría electoral, consideradas en su conjunto. Así, pues, la pregunta clave resulta ser: ¿cómo y quién puede mantener y reforzar ese acuerdo-compromiso entre élites y de cara a los ciudadanos miembros del sistema democrático?

El segundo elemento común, estrechamente ligado al primero, es casi preliminar en relación a los otros, es el *respeto de la legalidad*. Con esta expresión no pretendo referirme sólo al mantenimiento del orden civil. Este es un aspecto importante en sí que afecta al aumento de la legitimación y a los niveles de movilización alcanzados durante la instauración y, en pocos casos, mantenidos en el período siguiente. Más específicamente, donde haya habido protestas u otras formas de desorden civil durante la consolidación, una disminución gradual de tales fenómenos puede servir para ver, en términos de resultados, el éxito de la legitimación, de la integración y, por tanto, también de la consolidación (cuadro 1). Me refiero, más bien, al hecho de que un elemento común a todas las consolidaciones es la capacidad de las élites de gobierno y de los propios aparatos de colocarse como garantes del respeto de las leyes, de las decisiones asumidas, aunque sea de forma aproximada y limitada. Precisamente este elemento, de hecho, permite el funcionamiento del compromiso democrático.

El respeto de la legalidad puede alcanzarse fácilmente si forma parte de la tradición política del país; también puede ser una de las herencias positivas del período no democrático inmediatamente anterior; o bien, incluso, puede ser un resultado al que se llega durante la instauración, cuando se establece el compromiso democrático; o, por último, puede lograrse con más esfuerzo y fatigas en un segundo momento, gracias a políticas gubernativas de reorganización de las estructuras administrativas (o incluso judiciales), o encaminadas a conquistar el control, aunque no sea total, de los terrenos coercitivos. De todos modos, durante la consolidación, en todos los casos las autoridades gubernamentales deben ser capaces —y lo han sido— de hacer obedecer las decisiones tomadas y, en este sentido, de garantizar, de cara a los grupos sociales, la aplicación concreta y el refuerzo del compromiso democrático.

Este aspecto común y repetido se puede entender mejor con un ejemplo

---

*a contrario*. Las dificultades de ciertos países latinoamericanos, como Bolivia, para consolidarse también se explican por la existencia de un «Estado débil», por ejemplo, con una administración inestable en sus niveles más altos, escasa formalización de los procedimientos, corrupción y acentuado clientelismo, ineficacia fiscal, confusión del principio jerárquico. Frente a ese «Estado débil» hay grupos y estructuras de intereses, organizados, activos y muy politizados. Parece claro que en una situación así no puede darse consolidación de ningún tipo de régimen, ni autoritario ni democrático: esas instituciones no son capaces de garantizar ningún acuerdo o compromiso, ni siquiera a favor de soluciones militares autoritarias. Por lo tanto, aquel respeto de la legalidad, aunque sea limitado y parcial, es un requisito mínimo común y una tarea propia de los gobernantes democráticos. Añadía más arriba, *preliminar* no sólo en sentido analítico, sino también empírico. En efecto, cuando termina la instauración este problema ya está superado en los distintos países europeos citados, con la relativa excepción de Grecia, así como también en los países latinoamericanos, como Colombia, Venezuela, donde al principio se estableció una democracia protegida, con los partidos comunistas ilegales.

El tercer caso común a señalar es la *neutralidad* o *neutralización de los militares*. La consolidación sólo será posible si ese problema está ya resuelto y si se han producido políticas que den solución a ese problema. Más exactamente, en algunos países (por ejemplo, Italia, Alemania, Austria y, también, Costa Rica) el problema se superó ya en la fase de transición, en cuanto que la estructura militar había sido destruida o sencillamente no existe, como en el último de los países citados. En otros casos, las bases de solución del problema, en lo tocante a una estructura notablemente deslegitimizada, se plantean durante la instauración con nombramientos, sustituciones o purgas del personal militar, e incluso con procesos (por ejemplo, en Grecia y en Argentina). En todos los otros casos, aunque durante la consolidación pueda haber intentos de golpes de Estado (por ejemplo, en España, Venezuela, Colombia), los líderes en el gobierno ponen en práctica políticas que satisfacen los intereses corporativos de los militares (mejores condiciones de salarios, modernización de los armamentos y, en todo caso, evitan entrar en el fondo de los aspectos internos de la institución, como ascensos o jubilaciones). En otras palabras, el pleno éxito de la consolidación implica que las élites civiles desarrollen una estrategia que lleve a los militares, primero, a aceptar el nuevo ordenamiento político y, después, a permanecer definitivamente en los cuarteles. Esto significa que los militares pueden también ser parte de un inicial «acuerdo» democrático, pero después deben ser definitivamente excluidos de él, sin que se modifique el compromiso democrático entre las partes civiles.

Sin embargo, el análisis de los casos sugiere que, donde exista un problema de neutralización, esas políticas, aunque sean relevantes, no constituyen

el aspecto más importante. Ese aspecto es, en cambio, el hecho de que el funcionamiento y el mantenimiento del compromiso democrático civil, en los dos niveles ya mencionados, las relaciones intraélites y con las masas, no dan cabida ni razones a los militares para intervenir nuevamente; y, si intervienen, fracasan precisamente porque buena parte de las fuerzas armadas no apoyan la iniciativa golpista: la existencia del compromiso basta para disuadir a aquellas élites militares de apoyar el golpe. En todo caso, aun en presencia de ese compromiso, a veces la neutralización de los militares puede durar unos cuantos años. Por ejemplo, en Portugal la neutralización no alcanzó un punto definitivo de no retorno hasta 1986, con la elección de un presidente civil, el líder socialista Mario Soares, en sustitución de otro militar el general Ramalho Eanes<sup>24</sup>.

Un cuarto elemento común *no* consiste en factores económicos o sociales de ningún tipo. También el análisis de las consolidaciones pasadas muestra una notable diferencia de esos factores en cada país, hasta el punto de hacer imposible cualquier análisis que vaya en esa dirección. No obstante, los elementos de ese tipo «echados por la puerta» vuelven, en parte, «por la ventana». En todas las consolidaciones, aunque haya presencia de amplios sectores públicos, de gran importancia también en este proceso, y de los que trataremos más adelante, *los grupos empresariales privados*, más o menos organizados, *ven garantizados plenamente sus intereses*, o, mejor dicho, tienen una amplia oportunidad de proteger esos intereses, bien directamente respecto a los órganos ejecutivos o legislativos, en algunos casos muy «penetrados» por esos grupos, o bien indirectamente a través de algunos partidos o líderes de partidos. La postura clásica de tales grupos hacia los ordenamientos políticos se puede definir como *accidentalismo*, es decir, de indiferencia hacia las instituciones políticas, democráticas o autoritarias. Pero sí, por una parte, anteriores experiencias autoritarias han mostrado prácticamente la posibilidad de que esos intereses se subordinen a las instituciones gubernativas —piénsese, por ejemplo, en Alemania o en Italia en ciertos años del fascismo, aunque caben

---

<sup>24</sup> El análisis de las posibles políticas de neutralización de militares está en realidad por hacer. Pero ya es un primer paso el de A. STEPAN y M. FITZPATRICK, «Civil-Military Relations and Democracy: the Role of the Military in the Politics», artículo preparado para el proyecto sobre *The Role of Political Parties in the Return to Democracy in the Southern Cone*, Washington, Woodrow Wilson Center y World Peace Foundation, junio 1985. Con especial, pero no exclusiva, referencia a Brasil, los dos autores se detienen al principio a considerar cinco áreas de investigación: las percepciones militares de las tendencias del presupuesto estatal a largo plazo; el complejo militar industrial; las normas de promoción a los grados más altos; las posibles salidas profesionales alternativas para los oficiales; el papel de los militares en los servicios de seguridad. Igualmente, en la misma dirección, pero en relación al caso español, está el interesante proyecto de F. AGÜERO, *The Assertion of Civilian Supremacy in Post-Authoritarian Contexts. Spain in Comparative Perspective*. Personalmente, creo que este problema tiene que ser contemplado no sólo en relación a las modalidades de control legislativo de los aparatos militares y todo a lo que me refiero en el texto, sino también en relación a la creación de oportunidades de apertura y acercamiento de las estructuras militares a la sociedad civil.

también otros ejemplos— y, por otra parte, las instituciones democráticas consiguen garantizar el orden y la legalidad, se tiene la aceptación y el apoyo de aquellos grupos a la solución democrática y, por lo tanto, desde este punto de vista, su activación e interés en el compromiso democrático.

La situación de los sindicatos, así como de las organizaciones campesinas, es muy distinta. En la mayoría de los casos analizados, se trata de organizaciones dependientes o ligadas a los partidos. Su propia existencia se pondría en duda en un ordenamiento político distinto. Con que para ellos (y sus respectivos partidos) sólo se trata de reconocer de manera consciente su interés en el mantenimiento y refuerzo de ese compromiso. Y éste también es un elemento repetido en todas las consolidaciones. Desde esta óptica, por ejemplo, las tradiciones y características del sindicato en Argentina no favorecen las perspectivas democráticas de ese país.

También puede considerarse accidentalista la posición de la Iglesia católica. Aunque, en realidad, en los distintos países católicos en que se ha dado la consolidación, y en los que era un grupo muy influyente y relevante, la Iglesia ha apoyado la solución democrática, directa o indirectamente, a través de sus propias organizaciones y contribuyendo de modo decisivo a la formación de partidos católicos. Pero esto ha sido menos evidente en años más recientes para países como España, más moderno y secularizado, o como Portugal, también debido a la menor implicación política de la Iglesia tras el Concilio Vaticano II. Sin embargo, surgen problemas cuando en algún país, ya en el transcurso de la consolidación, entran en la agenda política cuestiones tales como el aborto o el divorcio, sin que, sin embargo, lleguen a deslegitimaciones significativas del régimen democrático.

Un rasgo común más, y probablemente el principal, está dado por el *papel de los partidos y del sistema de partidos* en la consolidación. Que los partidos (junto con los sindicatos) puedan ser los principales agentes de la consolidación, en tanto que representan la única estructura que por necesidad tiene intereses vitales en el mantenimiento de los ordenamientos democráticos, es bastante obvio y no merece mucha justificación. Bastaría recordar que con otras situaciones políticas los líderes de esos partidos estarían (o han estado) en el exilio, en la cárcel o, en todo caso, deberían temer por su propia seguridad personal; y que las organizaciones partidistas llevarían, en el mejor de los casos, una vida precaria y penosa. Por lo tanto, desde el punto de vista de los líderes y de las organizaciones partidistas, hay al menos una coincidencia, de hecho, entre el perseguir su propio fortalecimiento y el alcanzar la consolidación democrática. Además, por una parte, las élites de los partidos están en condiciones de garantizar mediante su cooperación un cierto proceso de toma de decisión importante para los diferentes intereses y, por otra, pueden organizar, moderar y controlar a nivel de masas, la participación y la legitimación, o bien pueden integrar a nuevos grupos sociales. Igualmen-

te se puede recordar cómo el propio mecanismo democrático que prevé la competición electoral impulsa a los partidos a fortalecerse organizativamente<sup>25</sup>. No puede, pues, asombrar que en todas las consolidaciones más o menos recientes hayan sido precisamente los partidos las estructuras y los actores centrales de la consolidación, incluso allí donde —como, por ejemplo, en Portugal— tales estructuras no han sido los actores iniciales de la transición ni de la instauración. Toda la diferencia entre caso y caso reside en el hecho de si los partidos han sido el *principal* agente de consolidación o no. Desarrollaré este punto más adelante. Ahora tengo que hacer aún otras precisiones.

· Cuando hablo de partidos refiriéndome a los distintos casos concretos, en realidad me refiero también a *sistemas de partidos*. En muchos casos se han formado partidos antirrégimen o semiantirrégimen, pero, a la vez, existen uno o más partidos cuyas élites cooperan o, incluso, autolimitan la competencia recíproca durante todo el período de la consolidación, aislando y marginando de los procesos de toma de decisiones y de la gestión de recursos y tratando de reducir el eco electoral de los actores que no son claramente pro régimen. En este sentido surge un sistema *interno*, apoyado al menos por una mayoría absoluta —a veces arriesgada— del electorado. Tal sistema tiene lógicas propias respecto al sistema de partidos entendido en su conjunto. Puede ser, sin más, un solo partido que logrando una mayoría parlamentaria cualquiera, y aprovechándose de una baja movilización de las otras fuerzas, alcance ese resultado. Es mucho más frecuente el caso de élites de dos a cinco partidos que aceptando la cooperación y la división de roles de autoridad en el régimen, cuando no la alternancia parcial, consiguen una consolidación, aunque sea débil o parcial.

A propósito de los partidos, hay que especificar aún que la necesidad de su fortalecimiento organizativo y de todos los demás aspectos indicados en el cuadro 1 está directamente ligada al nivel de movilización y de potencial participación de la sociedad civil, como resultado de la fase de instauración anterior. Si en la instauración el papel, la intervención, la movilización de la sociedad ha sido mayor, para alcanzar no una consolidación cualquiera, hace falta un mayor fortalecimiento organizativo, una más precisa identidad y un mayor arraigo en la sociedad. Si, por el contrario, la fase de instauración se ha caracterizado por grandes pasividades y ausencia de participación, entonces incluso los partidos menos estructurados pueden lograr una autonomía propia y, por tanto, es fácil el control de la sociedad. En conjunto, es evidente en nuestros casos que el proceso de consolidación se caracteriza más bien por el descenso de la participación, en unos casos normal, pero, en otros, debido a

---

<sup>25</sup> Diversos autores coinciden en ver a los partidos como posibles pilares del proceso identificado aquí como consolidación. Entre otros, véase, por ejemplo, HUNTINGTON, *Political Order in Changing Societies*, cit., p. 461.

políticas deliberadas de desmovilización llevadas a cabo precisamente por los partidos.

El cuadro resumido que trato de dar se completa con algunas consideraciones acerca de las *estructuras del régimen* o del «Estado» desde tres perspectivas: estructuras institucionales, sobre todo *sub specie* relaciones ejecutivo/legislativo; papel del sector público en la economía; políticas realizadas. Respecto a soluciones institucionales de tipo parlamentario o presidencial, las primeras ofrecen un espacio objetivo mayor a la cooperación, negociación y acuerdo, así como a la misma penetración de los grupos en los centros de decisión. En este sentido, un sistema parlamentario ha sido (o puede ser) el más favorable para la consolidación. Pero, como demuestran Venezuela y Colombia, también un sistema presidencial logra un resultado similar, si se dan dos condiciones: *a)* que la función del presidente no sea omnipotente y tenga que aceptar limitaciones y sufrir condicionamiento por parte del Parlamento y de la oposición democrática dentro de él; *b)* que explícita o implícitamente, pero no sólo a nivel de posibilidad, esté asegurada una alternancia del cargo presidencial entre los dos mayores partidos (y, por lo tanto, el sistema de partidos tiende a moverse, al menos, en el sentido de una bipolarización no radicalizada)<sup>26</sup>.

En casi todos los casos de consolidación del pasado, se ha formado o mantenido —procedente de la anterior experiencia autoritaria (ejemplos, Italia y España)— un sector económico público, hasta el caso límite de Portugal, donde ese sector, muy amplio, se creó en su mayor parte tras el golpe de Estado militar. Su importancia para los fines de la consolidación es evidente, en cuanto que permite a los gobernantes y a los propios partidos políticos, a través de las estructuras de gobierno, controlar y distribuir recursos a los grupos, más o menos organizados, o a la población. Se favorece así ese proceso de legitimación y robustecimiento del compromiso democrático —y, a veces, de los mismos partidos—, que hemos dicho que están en el meollo del proceso de consolidación. Del mismo modo, y superpuestas a estos aspectos, están las diferentes políticas gubernamentales que van en la misma dirección y que se dan también en varios países en el proceso que examinamos: desde las políticas de clientelas a la creación y ampliación de formas e instituciones propias del Estado social a algunas políticas específicas que mantienen el apoyo al régimen, bien de instituciones sociales, como la Iglesia, o de distintos grupos de interés.

Sobre la base de las consideraciones expuestas hasta ahora acerca de los grupos, partidos e instituciones de gobierno, y teniendo en cuenta que las dos direcciones principales de la consolidación se refieren, la primera, al papel y la presencia de algunos actores en el proceso de toma de decisiones y, la

---

<sup>26</sup> El tema merece ser discutido más a fondo cuando se trate del análisis de las condiciones más favorables a la consolidación. Remito, pues, a más adelante.

segunda, al logro y mantenimiento de la legitimación a nivel de élites y de masas, se puede intentar diseñar dos modelos polares de consolidación. Desde una nueva perspectiva, pero siempre en el ámbito del ya amplio cuerpo de bibliografía sobre estructuras de mediación, los dos modelos que configuran otros dos polos —en realidad no muy lejanos entre sí— son: la consolidación a través de partidos y la consolidación simbiótica. Precizando aún que la gran mayoría de los casos menos recientes tienden a colocarse preferentemente más cerca del primer polo que del segundo, se puede intentar diseñar los dos modelos.

CUADRO 2

*Sinopsis de los factores comunes y modelos polares de consolidación*

Factores comunes	Consolidación a través de partidos	Consolidación simbiótica
Activación del compromiso democrático ... ..	+	+
Legalidad ... ..	+	+
Neutralidad (neutralización) militar ... ..	+	+
Protección de intereses privados ... ..	+	+
Papel de los partidos ... ..	+	+
Forma de gobierno:		
<i>a)</i> Presidencial ... ..	+	—
<i>b)</i> Parlamentaria ... ..	+	+
Sector público ... ..	+	+
Políticas de clientelas, asistenciales, sustantivas ... ..	+	+
Relaciones partidos/grupos:		
<i>a)</i> Ocupación ... ..	+	—
<i>b)</i> Penetración ... ..	—	+
Líder carismático ... ..	+	+
Movilización ... ..	+	—

*La consolidación a través de los partidos* se caracteriza, ante todo, por la progresiva organización y expansión de las estructuras partidistas y del sistema de partidos en su conjunto, que están en condiciones de controlar y, eventualmente, moderar e integrar a todas las formas de participación. Los partidos, mediante leyes a propósito, se financian con dinero público. Se fijan claras alineaciones entre partidos y grupos sociales, de larga duración; se crean identidades y reglas de competencia interna de las élites de los partidos. Además —y éste es uno de los aspectos más importantes—, esas élites no sólo son decisivas en los procesos de toma de decisiones, sino que los partidos ocupan gradualmente los principales roles administrativos y las diferentes posiciones de administración y distribución de recursos a nivel local y nacional.

Ese proceso de *ocupación* del «Estado» y de los grupos se puede impulsar no sólo hasta la infiltración de representantes de los partidos o a nombramientos controlados por los partidos de simpatizantes en esos mismos puestos claves de la organización de los grupos, sino incluso hasta el punto de formar o transformar, mediante las correspondientes medidas gubernativas y legislativas, la composición y organización de los mismos grupos de intereses, no necesaria ni especialmente organizados<sup>27</sup>. Está claro que en este modelo hasta los sindicatos están ligados a subalternos de los partidos. Tal situación de *party government* o gobierno de los partidos, en sentido amplio, es compatible con cualquier estructura institucional, parlamentaria o presidencial. Se verá más adelante cómo una estructura parlamentaria puede ser más favorable, en el punto de partida, para la penetración de los grupos en las estructuras de decisión de distinto tipo. Pero este aspecto puede superarse por otros factores: por ejemplo, hay que tener en cuenta también el número de partidos, el tipo de sistema de partidos y las relaciones legislativo/ejecutivo. En todo caso, se recuerda que en la mayoría de los casos con estructuras parlamentarias se encuentran formas de consolidación más cercanas a este modelo que al simbiótico.

A la consolidación a través de los partidos se puede llegar partiendo de tradiciones y situaciones diferentes. Pero, ante todo, teniendo en mente algunos casos europeos, cabe suponer que la realización de ese modelo resulta más probable si la anterior experiencia autoritaria, o totalitaria sin más, ha calado profundamente en el tejido social del país, logrando desarticular los grupos en la sociedad civil y destrozando viejas solidaridades tradicionales y organizaciones, sobre todo si al mismo tiempo se han dado también importantes transformaciones económico-sociales. Igualmente, pasando a algunas modalidades de cambio de régimen, si los actores principales de la instauración han sido las élites y las organizaciones de partidos, en una situación de gran movilización e inicial separación de los diversos grupos —de la Iglesia a las asociaciones de empresarios—, entonces se suele tener una trayectoria bastante lineal con el robustecimiento de los partidos, el proceso de ocupación antes citado, y la progresiva desmovilización a nivel de masa.

Otra posible variante puede caracterizarse así: los partidos no están en el centro de la transición, pero después se convierten en las principales estructuras de la instauración; la movilización es desde el principio episódica y limitada; hay coincidencia y superposición desde el comienzo entre élites de partidos y élites económicas y sociales, pero posteriormente los partidos

<sup>27</sup> El tema de las relaciones partidos-grupos está esperando aún una elaboración teórica, profunda y sistemática. Entre los autores que mejor lo han afrontado recuerdo a J. MEYNAUD, *Nouvelles Etudes sur les Groupes de Pression en France*, París, Presses de la FNSP, 1962, pp. 123-127; M. DUVERGER, *Party Politics and Pressure Groups*, Londres, Nelson, 1972, pp. 117 y ss., y en especial, sobre relaciones partidos-sindicatos, véase el amplio *excursus* sobre diferentes casos, europeos o no, de K. VON BEYME, *Challenge to Power*, Londres y Beverly Hills, Sage Publications, 1980, pp. 237-256.

toman el control del conflicto y de las competencias y se lleva a cabo el proceso de ocupación, que es un elemento clave de este modelo. El ejemplo *a contrario* de la Cuarta República parece claro y dice mucho de la importancia del modelo: si los partidos no estaban en el origen de la transición, después llegaron a ser las estructuras básicas de la instauración, pero el proceso de ocupación no cuajó, sino que, por el contrario, fueron los grupos de interés los que tomaron la delantera y dominaron la escena política de los años cincuenta. El resultado fue que al final no hubo ninguna consolidación, sino más bien un cambio de régimen, aunque en sentido democrático.

Por lo tanto, dentro del modelo que discutimos se pueden configurar —y de hecho se han configurado— distintas variantes. Los principales factores de diferenciación vienen dados por el papel de los partidos (y de sus élites) durante la transición y la instauración, por los niveles de movilización de la sociedad civil durante todo el período considerado, por las formas y el grado de refuerzo organizativo de los partidos, por la importancia de los principales terrenos de decisión (dentro de las estructuras de los partidos en relación con los grupos, dentro del Parlamento o de otras instituciones de gobierno nacionales o locales), por las relaciones partidos-sociedad civil en cuanto a posiciones e identificaciones, por las lógicas de competencia dominantes en el sistema de partidos y, en particular, por el grado de ocupación partidista de las estructuras gubernativas, en sentido amplio, o de los grupos de intereses. Recuerdo, en cuanto a un aspecto muy importante en sí, que para el éxito de tal consolidación, independientemente de sus variantes, existe una estrecha relación entre el grado de refuerzo de las estructuras partidistas y los niveles de movilización: a una mayor movilización debe corresponder un mayor robustecimiento, con los perfiles señalados antes, de esas estructuras de mediación; y viceversa, a una menor movilización puede corresponder un menor robustecimiento organizativo, identificaciones menos claras, y así sucesivamente. En todo caso, ante la carencia de estudios y materiales sobre estos aspectos concretos, un análisis más puntual y la necesaria identificación de las distintas variantes requeriría investigaciones *ad hoc*, caso por caso. En este artículo no es posible ir más allá de las indicaciones que he hecho.

Añado, además, que la insistencia sobre el papel central de la «ocupación» de los partidos en el diseño del modelo necesita una nota de posterior aclaración. En términos normativos de «calidad» democrática, o de la capacidad del ordenamiento político resultante de esa consolidación para expresar, efectivamente, «las preferencias de los ciudadanos considerados como iguales»<sup>28</sup>, no nos encontramos, por cierto, ante el mejor ordenamiento posible. En este sentido, se comprende cómo, bajo el empuje de algunos valores, ideales, principios «democráticos», se pudo producir en Italia ya en los años

---

<sup>28</sup> R. A. DAHL, *Poliarchy. Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971, p. 3 (traducción castellana, *La poliarquía*, Madrid, Guadiana, 1974).

cincuenta, y en otros países en épocas diferentes, una áspera polémica contra la «partitocracia», la «ocupación del Estado» y temas parecidos. Pero ésta es una «batalla ideal» que tiene sentido en una democracia ya consolidada, precisamente para poner en acción aquellos mecanismos de autocorrección recordados antes. En el plano empírico cabe decir que a ese modelo se acerca la mayoría de los países considerados, y caracterizados por tradiciones y experiencias políticas autoritarias, intervenciones militares frecuentes, formaciones, movimientos y partidos antirrégimen o semiantirrégimen, y, por lo tanto, caracterizados en principio por dificultades serias y objetivas para la consolidación. En los casos en que la primera democratización se dio con éxito ya desde el comienzo, que no han conocido tormentosos períodos autoritarios, el análisis se plantea en otros términos. Pero ni siquiera en esos casos, es decir, para los países norteeuropeos o del área anglosajona, se puede olvidar que la consolidación, lograda inmediatamente, en muchos casos estaba basada precisamente en el papel decisivo de los partidos.

Al segundo *modelo* principal le he llamado *simbiótico* para indicar la presencia y el papel crucial, al mismo tiempo, en el sistema democrático que se forma con la instauración y se consolida, de las dos estructuras principales de mediación, partidos (y sistema de partidos) y grupos. Unos y otros logran aquel refuerzo, aquella autonomía y todas las demás características señaladas como propias de la consolidación de los sistemas de representación (cuadro 1). Además, por una parte, los mecanismos competitivos propios de la democracia han dado espacio a los partidos en los procesos electorales y legitimación a nivel de masa; por otra, rápidamente los grupos se han organizado colectivamente, logrando penetrar en las principales estructuras de decisión. Mientras el proceso-clave de la consolidación a través de los partidos es la ocupación de las dos direcciones señaladas antes, estructuras de gobierno y formación o transformación de grupos, en este modelo hay un importante proceso gradual de *penetración* por parte de los grupos de esas mismas estructuras sin usurpar, sin embargo, espacios a los partidos en otros ámbitos. La penetración se puede advertir concretamente analizando: la importancia de los grupos en la selección de los candidatos a los comicios; las contribuciones financieras dadas a los partidos, además de la financiación pública; la presencia de afiliados de los grupos en las comisiones parlamentarias; la actividad de los parlamentarios afiliados a los grupos en términos de defensa de los respectivos intereses mediante la iniciativa legislativa o por preguntas e interpelaciones; sin olvidar tampoco la yuxtaposición de liderazgos y de funcionariado a niveles medios entre sindicatos y partidos.

La anterior experiencia autoritaria no fue capaz de desarticular las formaciones sociales dentro de la sociedad civil porque, por diversas razones, era en el fondo poco incisiva y/o porque existía una fuerte tradición católica o incluso obrera. Ya en la instauración hubo coincidencia y yuxtaposición

entre élites de partidos y élites económicas o religiosas; y los mismos sindicatos están en posición de condicionar a los partidos obreros sin llegar a convertirse en su «correa de transmisión». La instauración, después, tiene que haberse caracterizado por una baja movilización de la sociedad civil y por una expresión muy limitada de movimientos o grupos antirrégimen. En una palabra, desde el principio debe haber habido un problema de movilización. En este modelo es indispensable una fuerte tradición estatal, con un eventual peso en el sector económico público. Por último, la realización de ese modelo se concilia mejor con una estructura parlamentaria que dé a los grupos mayores posibilidades de penetrar e influir los procesos de decisiones en ese terreno; pero, a nivel de hipótesis, no se puede excluir completamente que también con una forma de gobierno presidencial los grupos logren penetrar las estructuras de decisión y defender mejor sus propios intereses vitales. El caso concreto que más se acerca a este modelo es el austríaco de los años cuarenta, mientras —como ya he sostenido— la mayoría de los otros están en una posición intermedia o más cercana al otro modelo principal.

Esquematisando aún más, cabe plantear la hipótesis de la existencia de una tercera posibilidad que presenta algunas características contrarias a las dos anteriores. En primer lugar, en el sentido de que el proceso de consolidación mal se puede inscribir en el *continuum* papel de los partidos-papel de los grupos, subyacente en los modelos anteriores. Más explícitamente, si en la base de la transición y, sin duda, de la instauración democrática ha habido un líder carismático, que ha logrado crear un amplio movimiento de masa en torno a sí, ¿se podría hablar de una *consolidación carismática*?, ¿es posible que ese líder, mediante una relación directa con las masas, logre legitimar todo el sistema democrático y, de alguna manera, estructurar su propio movimiento transformándolo en un partido más o menos arraigado en la sociedad civil? Evidentemente, detrás de tales preguntas está el caso de la Quinta República francesa y, más lejos y en posible perspectiva, algún caso latinoamericano. La consolidación a través del carisma de un líder, posibilidad efectivamente existente, choca con dificultades objetivas de organización y arraigo del partido o derivadas de las relaciones con los grupos. En todo caso, en la hipótesis considerada, además de una tendencia general a la personalización de la vida política, deben darse al menos otras dos condiciones: *a*) una estructura institucional presidencial o gubernamental de tal tipo que atribuya un particular relieve al papel del primer ministro: esa estructura confiere al líder los recursos de base para la consolidación; *b*) una tradición y una estructura administrativa y, en sentido más amplio, gubernativa eficaz que daría el posterior apoyo de recursos necesarios para la consolidación.

Con todo, la consolidación a través de un líder carismático resulta ser al final siempre un modelo más específico de alguno de los otros dos diseñados antes. De hecho, si el líder logra, efectivamente, forjar un partido bien orga-

nizado y fuerte que pueda dar lugar a un sistema de partido dominante, entonces ese partido se convertirá en la estructura central del régimen y tendríamos, en definitiva, una consolidación a través de los partidos, o al menos algo muy cercano al primer modelo. Grecia, en estos años, con Papandreu y su PASOK, ¿alcanzará ese resultado? O bien —y es la segunda posibilidad— el partido se organiza, incluso junto a otros, y se moviliza poco, mientras, por su parte, los grupos mantienen su propia fuerza, su organización y su importante papel en el sistema democrático. Una situación así está, evidentemente, más cerca del segundo modelo diseñado, el simbiótico.

Entre los posibles modelos de consolidación no he considerado una hipótesis extrema, siempre a lo largo del *continuum* partidos-grupos, la de la *consolidación a través de los grupos*. Este modelo, diseñado brevemente, se caracterizaría por fuertes grupos intermedios, también sindicales, que encuentran después un nuevo espacio de organización y acción en el contexto democrático, por la penetración de esos grupos a todos los niveles gubernamentales y también en los partidos débiles o escasamente organizados. Por un lado, ese modelo no es nada relevante en cuanto a los casos de consolidación que se dieron en el pasado, ya que la mayor parte de ellos —como ya he mantenido— parecen acercarse al modelo de consolidación a través de los partidos. Por otro lado, algunos casos latinoamericanos para los que se plantea la perspectiva de la consolidación —¿Argentina?— hacen pensar como poco probable una consolidación así, por el contraste que presentan entre grupos fuertes organizados y partidos débiles.

Sobre la base de diversas consideraciones hechas hasta ahora, se puede recordar que, en definitiva, sólo los sindicatos, pero no los otros grupos, tienen un interés vital en la democracia, que incluso los sindicatos, en ocasiones, pueden apoyar soluciones autoritarias; que partidos débiles y estructuras gubernamentales fáciles de penetrar son otros tantos hándicaps para la consolidación; que es muy difícil mantener y reforzar el compromiso democrático en estas condiciones, por el inevitable peligro de radicalización y por la dificultad de mantener el conflicto dentro de las reglas y procedimientos previstos; que los mismos mecanismos democráticos, y electorales en particular, tienden a dar espacio y papel a los partidos en una democracia en marcha. Si todo esto es verdad, entonces no cabe proponer una auténtica consolidación con los grupos como agentes únicos del proceso. Es más realista, en cambio, a condición de que haya baja movilización de masas, pensar en un mantenimiento estable del régimen democrático sostenido sólo, en términos de una especie de legitimación negativa, por la memoria colectiva del pasado, es decir, del período económico desastroso que coincidió con el régimen autoritario, de los enormes costes humanos soportados, en términos de miedo y represión, y por la consideración de que para las élites económicas era difícil proteger sus propios intereses con gobernantes que tendían a separarse de los grupos,

a fundar una «autonomía del Estado». El paso del tiempo podrá debilitar la memoria colectiva, pero también podría encaminar gradualmente a esos países hacia una consolidación simbiótica, basada en ese reconocimiento de la oposición, esa admisión del papel de las clases inferiores en el proceso democrático, esa aceptación, en definitiva, del compromiso democrático que es la base del proceso que estudiamos.

No he incluido la incidencia de factores internacionales, políticos o económicos, ni entre los factores comunes de la consolidación ni en los modelos propuestos. La convicción que saco de este primer análisis de los casos mencionados es que mientras está muy claro que factores políticos, y también económicos, de origen internacional pueden estar —y están de hecho— en el origen de algunas instauraciones democráticas, así como también del mantenimiento de regímenes democráticos sin consolidación, por sus propias características que hemos considerado hasta ahora, el proceso de consolidación tiene una mecánica predominantemente interna. Esto no quita que en ciertos casos algún factor internacional pueda contribuir a explicar mejor el resultado. Por lo tanto, se hará referencia a este tema en la tercera parte, la de las hipótesis explicativas.

### *¿Qué transiciones e instauraciones?*

Sobre la base de cuanto se ha mantenido en los dos apartados anteriores, debería estar claro ahora si en un determinado país ha habido, y en qué medida, consolidación democrática, y qué consolidación se ha dado, efectivamente. Ahora se trata de intentar comprender las condiciones posibles, las más frecuentes que deben existir para que ello ocurra. Así es que esta tercera parte del trabajo se propone presentar un *inventario* de las principales hipótesis que están o pueden ponerse en la base de las distintas consolidaciones —y quizá sugerir después vías hacia ese objetivo allí donde no se haya alcanzado aún el proceso o éste se esté desarrollando todavía—. No hay en esta parte ninguna pretensión de ser exhaustivo, pero sí hay un esfuerzo por indicar los principales aspectos y explicaciones de las que no se puede —ni se debe— huir, sobre todo cuando se privilegian en el análisis las variables más claramente políticas. Más exactamente, a este nivel creo que las principales hipótesis deben referirse a los problemas propios del refuerzo de las estructuras de mediación y de la adquisición y eventual ampliación del compromiso democrático y, en este sentido, de la legitimidad en relación: *a)* a las modalidades de transición e instauración; *b)* a algunos aspectos específicos, propios de los actores políticos, institucionales o no; *c)* al papel y al peso de la herencia-tradición anterior, autoritaria o, si la hubiese habido, también democrática. No hace falta tocar otros aspectos de la consolidación, sea cual fuere el modelo a considerar, resultantes sobre todo del paso del tiempo. En todo caso,

---

se tratará de *hipótesis-guía* o de hipótesis generales indispensables para orientarse y encontrar un punto de partida en distintos ámbitos y países. Se indicará la lógica subyacente a ellas. Sin embargo, cuando se descienda a los detalles de cada uno de los países, deberán formularse otras hipótesis más específicas.

Empiezo a considerar algunos aspectos y modalidades de las transiciones y de las instauraciones que hacen más probable la consolidación. Ante todo, considero un elemento que es esencial a la propia definición de democracia. Con el proceso de transición y de instauración, pero no sólo a causa de ello, sucede que ya se reconoce, se da por descontada la dimensión de masa del ordenamiento democrático y se reconoce el carácter efectivo de la ciudadanía de los obreros, de los campesinos y su derecho a organizarse a nivel de partidos y sindicatos. Así es que la hipótesis sería: si durante la transición y la instauración todas las fuerzas políticas han aceptado la participación de masas y la organización y representación política y sindical de las clases inferiores, la consolidación es más probable. Este es, por ejemplo, todavía un problema sin resolver en algunos países latinoamericanos, para los que es importante la distinción, dentro del proceso de transición-instauración, entre liberalización y democratización; distinción, por otra parte, ya recordada al principio de este artículo. El intento de consolidación de un régimen en el que se haya producido el primer fenómeno plantea problemas muy diferentes de los de la democratización, es decir, de la instauración de la democracia y de su consolidación. Es útil añadir que, en algunos países de esa zona, la larga crisis del régimen oligárquico aún no ha sido sustituida completamente por una estabilización-aceptación de la política de masa. El tema central, de hecho, a este respecto, se refiere más aún a la legitimación de un determinado régimen democrático, a la aceptación por parte de todas las fuerzas políticas, y también de los grupos sociales dominantes económicamente, de la política de masa en sí, con lo que ello implica. En este sentido, existe también un elemento que se refiere a tradiciones y actitudes culturales, cualquiera que sea su origen y explicación, que no hay que descuidar. En cambio, no se puede sostener lo contrario, o sea, la necesidad de que se acepte una política de masa por parte de las clases inferiores y de sus expresiones políticas, más o menos claras, por la sencilla razón de que esa dimensión es condición necesaria para la existencia de esas fuerzas políticas.

En segundo lugar, un alto grado de implicación y movilización de masa durante la transición y/o la instauración contribuye beneficiosamente a reforzar las posibilidades de consolidación (a través de partidos) por tres motivos diferentes y relacionados entre sí. Primero, una legitimidad amplia y general para el régimen será más fácil de crear si se basa sobre una experiencia colectiva de participación activa de la sociedad civil en la fundación de ese régimen. En este caso, de hecho habrá una especie de memoria colectiva fijada de in-

mediato precisamente por aquella experiencia común que les implicó, que llevará a compartir por lo menos algunos valores, principios, símbolos generales, que se colocarán como base y justificación de ese determinado régimen democrático. Después, desde el momento en que no puedan mantenerse ya altos niveles de participación muy a largo plazo en situaciones democráticas, probablemente seguirá una fase de pasividad y distancia que también servirá para los fines de la consolidación en cuanto es probable que coincida con las desilusiones provocadas por las grandes expectativas existentes antes y que el nuevo régimen no está en condiciones de mantener. En este sentido, la probable y potencial formación de una oposición al régimen estará limitada en su traducción práctica por el reflujo de participación que sigue a la fase movilizadora. De todos modos —tercer aspecto—, la situación inicial, de amplia participación sin duda, ha llevado en un segundo momento inmediato, si no inicial, a la formación de las identificaciones de partido y, en este sentido, ha ayudado a la formación de partidos más fuertes y presentes en la sociedad.

Así, pues, una triple ventaja para centrar el objetivo de la consolidación, desde el punto de vista de la legitimidad y del papel de los partidos. Pero en el caso de que no se den ni la movilización ni la participación, ¿qué sucede? Simplemente vienen a faltar aquellas ventajas: está claro que la consolidación no se obstaculiza del todo, ni desde el aspecto de la legitimidad ni del de la formación de los partidos, ni tan siquiera de otros. Así, una transición y una instauración sin participación de masa podrían ofrecer otras ventajas que, si se aprovechan adecuadamente, y en presencia de otras condiciones, permitirían del mismo modo la consecución del objetivo principal. De hecho, si el cambio de régimen se da sin movilizaciones, entonces se tratará probablemente de un cambio gradual, convenido, dirigido desde arriba por las mismas fuerzas en el poder en el régimen autoritario. Independientemente del juicio político que se pueda hacer de tal cambio, y queda pendiente la necesidad de un retorno de los militares a los cuarteles, un cambio perfectamente continuo y sin rupturas reales con el pasado, tendría la ventaja de una transferencia de legitimidad no traumática al nuevo régimen por parte de los aparatos burocráticos, incluidos los militares. En cualquier caso, debería configurarse un sistema político en el que los partidos y sindicatos obreros en su conjunto sean menos fuertes y básicos para aquella democracia y en el que, a la vez, otros grupos de intereses organizados hubiesen aceptado, ya desde el principio, las reglas del compromiso democrático. En este sentido, sería positiva la existencia de un condicionamiento en sentido democrático desde el exterior, por parte de actores internacionales, con respecto a los anteriores gobernantes autoritarios y de las expresiones políticas de aquellos grupos sociales dominantes que anteriormente han apoyado la solución autoritaria.

---

El análisis y las hipótesis expuestos hasta aquí hacen indispensable plantear una cuestión general: respecto al grado de continuidad del cambio de régimen, es decir, en relación a las modalidades de la transición gradual, pacífica y convenida, o bien clara, violenta y con la victoria de las oposiciones al autoritarismo, ¿cuál de las dos soluciones parece la mejor para lograr los fines de la consolidación? Simplificando la pregunta, con dos expresiones acuñadas y repetidas en estos años en países que han experimentado cambios de régimen, ¿una transición a través de una *reforma pactada*, que ve desempeñar un papel crucial a las mismas élites del antiguo régimen, resulta al final más ventajosa que una *ruptura* pilotada por una oposición victoriosa? Pese a la evidente simplificación frente a una realidad tan compleja y a menudo intermedia entre uno y otro polo, creo que, a pesar de sus costes, la ruptura es mejor base para la consolidación. ¿Por qué?

Si se tiene en cuenta la experiencia histórica de los países europeos como Austria, Alemania e Italia tras la segunda guerra mundial, es más simple contestar a ese interrogante. Ante todo, los protagonistas de la instauración son élites, en gran parte nuevas, para las que se crea inmediatamente un interés en el mantenimiento del nuevo régimen democrático; élites que han estado en la oposición, incluso en el exilio o la cárcel, durante el período autoritario, para las que el tipo de régimen vigente es completamente diferente. Además, la derrota definitiva de la opción autoritaria —en los casos europeos citados, inmediatamente después de la derrota en la guerra, en otros por otras quiebras que no podemos indagar ahora en detalle<sup>29</sup>— puede impulsar a los mismos grupos sociales, que inicialmente habían apoyado la opción autoritaria o totalitaria, a buscar y encontrar expresión política en el contexto democrático, aceptando las nuevas reglas del compromiso democrático: para ellos, que pueden sentir como propia la derrota, la solución democrática es la única posible, y se convierte así en la mejor. De hecho, ofrece inmediatamente la posibilidad de organizarse y hacer valer los propios recursos en el nuevo orden político. En tercer lugar, puesto que normalmente la *ruptura* va acompañada de participación y movilizaciones, están las otras ventajas que hemos señalado antes. Por último, todas estas élites, políticas y económicas, tienen presente el valor en sí del acuerdo, de la acomodación, del compromiso, por las experiencias anteriores que han vivido directamente.

La otra alternativa, el cambio mediante *reforma*, tiene las características y las ventajas consideradas antes, pero también tiene un inconveniente claro: si las mismas élites civiles pueden permanecer en el poder, sea cual sea el ordenamiento político, entonces ese orden en sí se convierte en algo relativamente poco importante. Su adhesión a las reglas democráticas puede tener un carácter de provisionalidad, condicionada incluso a la posibilidad de transfor-

<sup>29</sup> Para el análisis de las crisis autoritarias remito a MORLINO, «Democratic Establishments», cit.

mar la incertidumbre democrática en relativa certeza de tener representados y protegidos sus propios intereses. En este sentido, la solución *reforma* es más aceptable, en la perspectiva que aquí analizamos, sólo si el régimen autoritario ha dejado tales recuerdos negativos que resulte ya impracticable en varios años, o bien si, por las características de su larga duración, se ha «agotado», por decirlo así, como orden político posible en cuanto que la sociedad civil que lo sufre, y sobre todo los actores sociales que estuvieron en su base, se han transformado completamente. Estas observaciones nos llevan al problema de la herencia autoritaria, que se tocará más adelante. Por ahora, concluyendo este punto, no sostengo que la modalidad *ruptura* o *reforma*, aun siendo muy importante, pueda condicionar por sí sola la consolidación. Está clara la necesidad de que existan otras condiciones, y, por lo tanto, también es indispensable elaborar otras hipótesis.

Pasando al tema de los acuerdos establecidos al principio de la instauración, y eventualmente mantenidos o modificados después, la hipótesis central es: cuanto más explícitos sean esos acuerdos y no sólo afecten a las reglas de solución de conflictos, sino también al arreglo de ciertos problemas sustantivos, difíciles y calientes al comienzo de la instauración, tanto más probable será la consolidación. Piénsese, por ejemplo, que los conocidos Pactos de la Moncloa españoles de 1977 se referían también a aspectos de política económica y se publicaron después en el *Boletín Oficial de las Cortes*. Schmitter sigue una línea parecida a ésta cuando, tratando de los pactos en la transición, se refiere al momento político, al económico, al militar<sup>30</sup>. A esta hipótesis se puede añadir que un acuerdo muy formalizado y donde se haya dado un proceso constitucional, que concluye con la aprobación, posiblemente por unanimidad, de la Carta fundamental, hace más probable la consolidación. No basta, sin embargo, que el acuerdo sea explícito y formalizado. La consolidación será tanto más probable cuanto más amplia y fuerte sea la adhesión de los actores políticos, institucionales o no, a ese acuerdo. La hipótesis debería ser bastante evidente en este punto, así que no es necesario ilustrarla en su *ratio*. En todo caso, el verdadero problema es: ¿cuándo es posible un acuerdo más amplio? En parte, ya se han dado respuestas explícitas e implícitas a esta cuestión, y más adelante se propondrán otras.

Las hipótesis expuestas hasta ahora han establecido sobre todo las situaciones posibles que son más favorables para la consolidación. Descendiendo más a los detalles, resulta bastante evidente que si entre los actores políticos de la instauración hay profundas diferencias acerca de la solución de los problemas de fondo, entonces un cierto grado y forma de consolidación se verá más facilitada por una Carta fundamental que se inserte en la tradición liberal-constitucional clásica. Dicho de otro modo, es más fácil para los distintos acto-

<sup>30</sup> Cfr. P. C. SCHMITTER, «Patti e transizioni: mezzi non-democratici a fini democratici?», en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XIV (1984), pp. 363-382.

res alcanzar y mantener el acuerdo sobre el régimen si la Constitución, junto a declaraciones simbólicas y de principios, toca temas referidos a los procedimientos e instituciones democráticos y arrincona temas sustantivos. En este sentido, el ejemplo portugués es un caso claro *a contrario*, complicado, además, por la modificación de la coalición de actores que estaban en la base del régimen. De hecho, por un lado, la Constitución portuguesa, una de las Constituciones democráticas más largas, con sus 312 artículos, toca temas sustantivos que se refieren al conflicto de clases y hace referencia a racionalizaciones, socializaciones de medios de producción y cosas parecidas. Por lo tanto, difícilmente podían reconocerse en ella actores políticos moderados o de derecha, ni tampoco otros actores sociales perjudicados por la aplicación de esas partes de la Constitución. Por otro lado, el documento se aprobó a los dos años del golpe, en abril de 1976, y ya algunos meses antes de esa aprobación los equilibrios de los partidos y el mismo papel de los militares, divididos en su interior en diversas fracciones, había cambiado. Portugal, en este sentido, va hacia una consolidación parcial, larga y atormentada, y en ella existió durante años el debate sobre la revisión constitucional, aprobada después, efectivamente, el 1982, y en vigor desde octubre de ese año.

En algunos casos la instauración se produce sin un auténtico proceso constituyente, y no acaba con la aprobación de un documento fundamental en el que todos puedan reconocerse. Si se da el acuerdo, no encuentra ninguna formalización. Todo lo más se restaura, y a veces se reforma de modo limitado una Constitución anterior. En la perspectiva de la consolidación, ésta es la hipótesis menos favorable en cuanto que elimina de entrada un posible elemento en el que todos los actores políticos puedan reconocerse explícitamente y facilita ciertas ambigüedades en relación a la indispensable legitimación del régimen.

El tema que acabamos de retomar permite plantear un problema olvidado con demasiada frecuencia, aún más de lo que lo está en general el análisis de la consolidación. Una vez más hay que recurrir a Linz para encontrar algún examen de este problema<sup>31</sup>. El problema es si las estructuras institucionales pueden favorecer la consolidación y cuáles son esas estructuras<sup>32</sup>. Más específicamente, deteniéndose sólo en tres aspectos importantes, cabe preguntar: *a)* qué ley electoral puede hacer más probable ese resultado; *b)* qué estructuras legislativo-ejecutivas pueden concurrir en la misma dirección; *c)* qué tipo de distribución de poderes entre centro y periferia. Reduciendo y esquematizando drásticamente<sup>33</sup>, se puede decir que el elemento de fondo es el siguien-

<sup>31</sup> Cfr. J. J. LINZ, *The Transition from Authoritarian Regimes to Democratic Political Systems*, cit., pp. 42-46.

<sup>32</sup> Ya he tocado antes este tema.

<sup>33</sup> El volumen de A. LIJPHART, *Democracies*, New Haven, Yale University Press, 1984, presenta, en una eficaz síntesis, las diferentes soluciones de la mayoría de los países democráticos, en 1980, a estos temas.

te: sólo las soluciones institucionales basadas en el principio del consenso, más que en el mayoritario, pueden favorecer la consolidación. En otros términos, son deseables sólo estructuras institucionales tales que para funcionar sea *necesaria* la búsqueda de un acuerdo y un compromiso y dejen espacio de representación y de acción también a fuerzas locales. La lógica está clara: por no decir más, de este modo será más difícil el robustecimiento de movimientos, grupos o partidos contrarios al régimen o al sistema democrático; mientras, al mismo tiempo, será más probable la implicación y la formación de más amplios intereses favorables al mantenimiento de una cierta democracia; será más fácil evitar polarizaciones y contraposiciones de posturas que pueden tener efectos debilitadores. En resumen, que son preferibles estructuras institucionales, como una ley electoral proporcional para la asamblea legislativa en la que estén representadas las minorías, como unas relaciones legislativo-ejecutivo no desequilibradas a favor del segundo (y sobre todo sin instituciones presidenciales ni elecciones directas del jefe del Estado, dotado de fuertes poderes e incluso fórmulas de *ballotage* en la segunda vuelta), como un importante grado de descentralización administrativa e importantes órganos locales elegidos. No hay que olvidar, sin embargo, que todo esto puede tener unos costes: a menudo la búsqueda de un mayor consenso supone mayor inmovilismo en las decisiones y, por consiguiente, mayor dificultad para resolver problemas sustantivos, sobre cuya importancia volveré un poco más adelante.

En conjunto, la tradición y la historia de las democracias europeas consolidadas se dirigen inequívocamente hacia la primera opción. En tiempos más recientes, las mismas opciones de los líderes de los países de la Europa del Sur en este punto difieren claramente de las de los países latinoamericanos de reciente democratización. En estos países, de hecho, la solución presidencial con recurso a una doble vuelta de *ballotage* es la más frecuente. Por otra parte, ya he recordado en la segunda parte de este trabajo que Colombia y Venezuela alcanzaron la consolidación incluso con estructuras presidenciales. Pero el cargo de presidente en estos países está limitado y condicionado en sus poderes y sobre todo va unido a una alternancia real entre partidos en su ocupación (en Colombia, además, durante años, con acuerdos previos entre los líderes políticos). Así que, en realidad, la solución presidencial es menos favorable a la consolidación, si no está matizada por los dos aspectos que acabo de mencionar y si, por consiguiente, se materializa en esa institución la paradójica pretensión de imponer el principio mayoritario —aunque en realidad, sin más en ciertos casos, han sido las minorías las que han conseguido elegir al presidente— en países muy inestables, es decir, imponer a países con tradiciones autoritarias y economías débiles y dependientes un principio de gobierno que ha funcionado bastante bien sólo en aquellos países de tradiciones anglosajonas, que han disfrutado de unas condiciones socio-

---

económicas absolutamente excepcionales, comprobadas abundantemente por numerosas investigaciones, y donde nació el propio modelo democrático<sup>34</sup>. No cabe duda, por otra parte, que poner en discusión las estructuras institucionales después de que han sido aprobadas es más bien contraproducente. Se trata entonces de retener la lección de fondo que surge de estas consideraciones, necesidad de búsqueda de compromisos sustantivos y de aprovechar por parte de los gobernantes de las pocas ventajas que se puedan derivar de un proceso de toma de decisiones más ágil, menos complicado y complejo.

Volviendo al tema de los problemas sustantivos, hay que señalar dos hipótesis más. Primera: la consolidación es más fácil y más probable si los problemas o el problema más difícil, herencia del régimen autoritario anterior, de alguna manera se han resuelto o se han superado rápidamente ya durante la instauración o incluso en su comienzo. El ejemplo que ilustra mejor este punto se refiere a las guerras coloniales portuguesas, que fueron el origen tanto de la crisis del régimen caetanista como del golpe de Estado de los capitanes de 1974. Ya los primeros gobiernos provisionales afrontaron y superaron este problema desenganchando a Portugal de las empresas coloniales. Se desactiva, así, inmediatamente un posible factor de fuerte conflicto en un segundo momento, cuando fuerzas políticas más conservadoras adquieren importancia en el terreno parlamentario.

Segunda: si los problemas referentes al conflicto de clases no son eliminables en ninguno de los países en los que se da la instauración y es menester afrontarlos en el ámbito de los procedimientos democráticos, cualquier otro conflicto profundo complica el marco de la consolidación. En primera lugar, la consolidación es más difícil si el problema de la construcción de la nación, o sea, en otro sentido, la composición de la comunidad política, no se han convertido en hechos pacíficos y aceptados por todas las fuerzas en liza. Esto quiere decir que si hay aún un problema que se refiere a la existencia de diversidades étnicas, raciales, lingüísticas, la consolidación también será más problemática. La única vía de salida es llegar a algún tipo de arreglo pacífico del conflicto durante la instauración, dando el mayor campo posible a la autonomía exigida, en términos de descentralización. Esta ha sido la vía española que ha conducido al aislamiento de los extremistas vascos y a la solución sustancial del problema; y, por tanto, a una simplificación de las perspectivas de la consolidación desde este punto de vista. Después, qué duda cabe, el paso del tiempo también puede contribuir a un arreglo real del conflicto con la aceptación de soluciones de compromiso, que incluso fueron juzgados de modo negativo al principio.

---

<sup>34</sup> En un análisis más específico sobre los sistemas presidenciales y semipresidenciales en América Latina, Suárez también desarrolla otras consideraciones; cfr. W. C. SUÁREZ, *Diseño institucional y consolidación democrática (paper)*, Universidad de Belgrano, Buenos Aires, 1984.

*Partidos, grupos y actores institucionales*

Probablemente las hipótesis más importantes para el proceso que examinamos son las que se refieren a la formación durante la instauración de todo el sistema de estructuras intermedias, partidos y grupos de intereses. Así, pues, ante todo, es bastante importante considerar el espectro de las fuerzas políticas (partidistas o no) que surgen y se organizan durante la transición y la instauración, aprovechando, primero, los nuevos espacios de libertad que se abren y sacando, después, ventajas de los recursos públicos que les vienen de su posible presencia en las diferentes instancias de decisión en general, y gubernativas en especial. Las hipótesis a considerar a este respecto son varias. La primera es: cuanto más rápido, amplio y completo es el espectro de partidos que surgen y se organizan durante la transición y la instauración, integrándose en el nuevo régimen, tanto más probable es la consolidación. Con esta hipótesis quiero sostener la importancia del hecho de que los partidos se formen y organicen cuanto antes y, por tanto, puedan participar en la propia instauración. Así, de hecho, su posible integración democrática es más fácil y probable. En cambio, en el caso de que ciertas tendencias políticas se organicen con retraso respecto a la estructuración del régimen —piénsese, por ejemplo, en la organización de la derecha en Portugal—, son más probables la falta de apoyo y la puesta en cuestión de algunos aspectos de esa democracia. Esta hipótesis se aplica claramente al caso italiano, tanto en el sentido de que en Italia la derecha también surge y se organiza cuando la instauración está acabada, y después será, durante decenios, antirrégimen y antidemocrática, como en el sentido de que la extrema izquierda será, a partir de 1947-48, antirrégimen, pero hasta entonces participó en la instauración, votó a favor de la Constitución y, por tanto, incluso tras 1948, conserva lazos —al menos a nivel de élites— con las instituciones democráticas que contribuyó a formar.

Esta hipótesis sugiere, igualmente, que el surgimiento de todo el espectro de partidos, o sea, del sistema de partidos, desde el principio del cambio constituye la mejor premisa para aquel refuerzo organizativo, aquella formación de identidad y fijación de las lógicas de competencia que forman parte integrante de la propia consolidación (cuadro 1). En este sentido, pues, todo el espacio partidista se ocupa estable e inmediatamente y ello favorece aquellas consecuencias que son características de la consolidación. A la luz de esta hipótesis es, entonces, interesante ver también el caso español, donde la derecha (Alianza Popular) tardó en organizarse y después se encontró de pronto con que doblaba sus propios votos y se convertía en el segundo partido del país, siete años después del comienzo de la instauración (1982), por el derrumbe de la formación crucial en esos años, el partido centrista y moderado de Suárez, la UCD. Aunque sólo fuera por este hecho, nos podemos dar cuenta cómo AP se encuentra con que tiene que desarrollar nuevas y diversas tareas,

---

un distinto papel en el sistema político español, incluso a nivel parlamentario. Quizá así sea más probable su completa integración en el sistema democrático, frente a la hipótesis de una derecha minoritaria y marginada.

La segunda hipótesis es: si los protagonistas de la instauración son fuerzas democráticas moderadas de derecha o centro-izquierda, es más probable la consolidación. Y ello porque esas fuerzas desempeñan un papel de garantía cara a los grupos económicos, industriales y financieros, en lo que se refiere al respeto y mantenimiento de la propiedad privada, del beneficio, del mercado <sup>35</sup>. Así resultará más fácil a tales grupos aceptar la nueva estructura institucional y establecer canales de comunicación y presión hacia los órganos de gobierno, tanto directamente como a través de los partidos en el gobierno. Por supuesto, sigue pendiente el problema para aquellas fuerzas de derecha o de centro de la capacidad de establecer relaciones con los grupos sociales. Además de otras dificultades organizativas internas, éste es uno de los aspectos que puede explicar, por ejemplo, la quiebra de la UCD española, a la que se aludía, en la fase de consolidación.

También queda pendiente el problema para todos los demás partidos de crearse fidelidades e identificaciones hacia una *classe gardée*. Un problema más difícil de resolver en una sociedad compleja y variada propia de una fase económica industrial avanzada para la que se puede presentar como más adecuado un partido de tipo «acaparador», con vocación interclasista más que un partido de clase, o con una población no claramente católica en la que no existe la posibilidad de arraigo de un partido confesional, con resonancias religiosas. En este sentido, se podría decir que las primeras instauraciones democráticas europeas eran más «fáciles» para llevar a cabo la consolidación que las de los años setenta, por ejemplo la de España. Pero cabría también añadir, siempre en la misma perspectiva de la consolidación, que el arraigo de los partidos es posible, y en todo caso más simple, allí donde existen claros *cleavages* o divisiones en torno a las que se puede atraer a la población. En ausencia de una sociedad de alguna manera estructurada, la organización de los partidos en torno a *issues*, a problemas concretos, a programas, es más difícil y no queda más que la posibilidad de adquirir una legitimidad democrática genérica. En este caso, eso significa impedir o limitar las posibilidades de que se formen grupos, movimientos o incluso partidos antidemocráticos cuyo desafío al sistema sería más difícil de afrontar y superar. Una observación más: el partido «acaparador», por sus propias características (ausencia de *classe gardée*, escaso papel de la ideología, vocación interclasista), es más bien una transformación posible dentro de democracias consolidadas, más que en la fase genética o inicial del sistema democrático <sup>36</sup>.

<sup>35</sup> Recuérdese el aspecto de «protección de los intereses privados», que se indicó entre los factores repetidos de consolidaciones pasadas. Cfr. cuadro 2 y antes, en el texto.

<sup>36</sup> Sobre el partido acaparador remito al clásico O. KIRCH HEIMER, «The Transformation of Western European Party Systems», en J. R. LA PALOMBARA y M. WEINER (comps.),

Una tercera hipótesis más respecto al surgimiento de los partidos y del sistema de partidos sugeriría la ventaja para la consolidación de una cultura política poco radicalizada, o resultado de la memoria histórica dejada por los costes sufridos durante el período autoritario, o bien resultado de las profundas transformaciones socioeconómicas ocurridas durante ese período. Tal cultura política, que sale transformada por la experiencia autoritaria y por el cambio socioeconómico, daría lugar a una distribución menos radical de las preferencias partidistas y, por tanto, resultaría más difícil la aparición de formaciones antidemocráticas. Tengamos presente, por ejemplo, que, en Grecia, España y Portugal, la derecha autoritaria sólo tiene expresiones partidistas muy débiles, y su extrema izquierda es relativamente moderada y muy débil (en España), o relativamente débil electoralmente (nunca por encima del 18 por 100 en Portugal y del 11 por 100 en Grecia) y aislada políticamente. En resumen, que la pregunta que está tras la hipótesis se refiere a las condiciones sociales, culturales, económicas, que dificultan el surgimiento y, sobre todo, la afirmación de movimientos o partidos antidemocráticos. La hipótesis señala una de ellas, en realidad bastante general, casi genérica. Tampoco en esto es muy fiable ni útil todo el imponente volumen de literatura sobre las condiciones no políticas de la democracia<sup>37</sup> que, por ejemplo, subraya el tipo de estructuras económicas, los niveles de desarrollo socioeconómico —¿cuáles?, cómo determinar sus umbrales significativos—, la distribución de la renta o la existencia de menores desigualdades económicas, la presencia de profundas subculturas estructuradas, el arraigo de ciertos valores en la sociedad, y otros aspectos. En una palabra, aunque esa hipótesis y todas las demás que pudieran formularse acerca de las indicaciones mencionadas son merecedoras de atención, no creo que lleguen muy lejos en el análisis propuesto. En todo caso, en sí mismas, tienen poco valor.

La siguiente dirección importante del análisis se refiere a las estructuras de representación de intereses en los distintos sectores económicos, como agricultura, industria, servicios. Es sabido que tales estructuras —estén formadas por empresarios o propietarios agrícolas, por obreros o campesinos de diferente tipo— tienen la posibilidad concreta de usar después los recursos organizativos permitidos en un contexto democrático a fin de obtener decisiones de gobierno más favorables para ellos. Pero también es sabido que estas estructuras cumplen, de hecho, una función integradora de sus afiliados. Por lo tanto, su integración y aceptación de un régimen democrático dado significa también mayor legitimación global de ese régimen<sup>38</sup>.

---

*Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1966, pp. 177-200. La relación entre partido acaparador y consolidación está por analizar más en profundidad.

<sup>37</sup> Sobre este punto remito a MORLINO, «Democrazia», cit., y a la bibliografía que se analiza allí.

<sup>38</sup> Véase también más arriba.

Los problemas esenciales a este respecto son dos, independientemente del modelo de consolidación que se haya seguido. El primero afecta a las condiciones en las que las asociaciones empresariales o sindicatos de diverso tipo u otras formas de organización colectiva de intereses aceptan una solución democrática. El segundo concierne a las condiciones en las que esas asociaciones pueden estructurarse y surgir de la sociedad civil. Estos dos problemas tienen parecido con lo que ocurre con los partidos. Las condiciones para la aceptación de la solución democrática por parte de aquellas estructuras pueden depender del hecho de que la anterior experiencia autoritaria o totalitaria ha demostrado que el contexto democrático al final proporciona posibilidades de acción y de presión, oportunidades de defensa de los propios intereses, imposibles con otras soluciones políticas. O bien, en un escenario distinto, se puede sostener que la complejidad real de intereses y el posible conflicto entre grupos sociales más dotados de recursos hagan ya imposible un modelo político de tipo autoritario, en el que la alianza de aquellos intereses ya no puede existir, de hecho. O aun, como tercera posibilidad, para no correr riesgos de soluciones políticas más perjudiciales, los distintos intereses simplemente aceptan el nuevo ordenamiento político, acaso instaurado por razones casi fortuitas o simplemente por la fuerza. En todos estos casos, sobre todo frente a anteriores y experimentados procesos de autonomización o de abandono del régimen no democrático de sus propias posibles bases sociales de apoyo, la solución democrática puede llegar a ser la preferible no sólo —está más claro— para las organizaciones sindicales, sino también para las financieras, empresariales o de propietarios agrícolas. Para ellos —lo subrayo una vez más— la incertidumbre del compromiso democrático, pero al mismo tiempo la certidumbre de las normas o procedimientos para la solución pacífica de conflictos, puede resultar en un cierto momento preferible a cualquier otra solución política.

El segundo problema, referido a las condiciones de estructuración de las organizaciones de intereses en la sociedad civil, debe relacionarse con los niveles de complejidad socioeconómica; un aspecto ya abordado antes, a propósito de los partidos, pero que no podemos eludir aquí. En este caso la hipótesis podría simplemente formularse así: cuanto más desarrollada, compleja, autónoma, en términos de recursos económicos, es la sociedad civil, tanto mayor, más rica y articulada es la estructuración resultante del sistema funcional de representación. Un tema —y una hipótesis— amplio y debatido, sobre el que aquí sólo podemos limitarnos a esta alusión. No se puede olvidar, además, la posible importancia de esas estructuras para la consolidación —sea cual sea el papel, incluso secundario, que después desempeñen en realidad— allí donde los partidos como estructuras de mediación estén muy deslegitimados por las memorias históricas anteriores; aparecen, aun en el momento

de la instauración y en los siguientes, como elementos de división y conflicto, como «causas» principales de crisis y, después, de fracaso democrático.

Antes de terminar este apartado hay que referirse a otros dos aspectos, que he dejado para el final sólo por motivos de exposición, no porque sean menos importantes. Me refiero, ante todo, a la existencia de estructuras administrativas y judiciales tradicionalmente «funcionantes». Aquí la hipótesis central es que si junto al cambio de régimen no hay, además, problemas de «construcción del Estado», o de creación de las estructuras administrativas y judiciales sirvientes, eso facilita la consolidación. La sencilla lógica que subyace en la hipótesis es que estructuras funcionantes facilitan la ejecución de las decisiones adoptadas por los órganos democráticos y, por tanto, la eficacia del sistema y la posibilidad de su mejor legitimación. Está claro que no hay que confundir existencia de estructuras administrativas con la continuidad del personal. Al contrario, un cambio en el personal, así como tradiciones de independencia de la magistratura, son otros posibles elementos añadidos positivos para el proceso que examinamos. Pero no se puede exagerar el papel que desempeña este factor; por sí sólo no lleva a ningún resultado. Por otra parte, una vez instaurada la democracia, tampoco hay que infravalorarlo, porque parece clara su contribución a la consolidación.

En segundo lugar, aquí es preciso tratar autónomamente el posible, no necesario, papel de los actores internacionales al menos en dos sentidos más específicos. El primero podría considerarse pasivo o mecánico: la pertenencia del país a un área geopolítica, ya completamente democratizada, y el ingreso en organizaciones económicas supranacionales influye sobre las fuerzas políticas del país. En especial les puede vincular a determinadas líneas de política económica; después serán mucho más apremiantes las interdependencias económicas; existirán ventajas para ciertos grupos sociales internos, que podrán reforzar la adhesión de esos grupos al régimen democrático. El ingreso de España y Portugal en la CEE podría ir en esta dirección. Por otro lado, también posibles alianzas internacionales, incluso militares, o la posibilidad de explotar para fines internos motivos de orden nacionalista, pueden contribuir a mantener el régimen una vez instaurado, dando mayor tranquilidad y disposición hacia el acuerdo a ciertos grupos económicos o partidos, moderando a la vez otros partidos o grupos de izquierda, o creando motivos de unión nacional que logra superar las divisiones internas.

El segundo sentido de la influencia del factor internacional es más directo, pero tampoco me parece determinante. No considero el reconocimiento del nuevo régimen por parte de la comunidad internacional o de determinados países. Si esto tiene un efecto de legitimación interna, agota pronto sus efectos ya durante la instauración. Me refiero, en cambio, a la posibilidad de que en diversas formas, pero concretas —por ejemplo, y sobre todo, con ayudas económicas al gobierno o a determinadas fuerzas democráticas o presión di-

plomática directa de los actores externos—, se ayude a la legitimación interna del régimen, en el sentido de apoyar el mantenimiento del compromiso democrático. Bastará recordar ciertos efectos del plan Marshall en el apoyo a la reconstrucción de la economía italiana o alemana al final de los años cuarenta, las ayudas menos conocidas que partidos y agencias europeos han prestado a fuerzas políticas españolas y portuguesas, el reciente posible papel de estabilización democrática de los Estados Unidos de Norteamérica en el área latinoamericana. No considero, en cambio, por dar un ejemplo más, que la enorme deuda externa que oprime a los países latinoamericanos pueda incidir de manera significativa sobre posibles dinámicas internas de consolidación de esos países: la memoria negativa de la anterior experiencia autoritaria es mucho más importante.

### *Experiencia autoritaria y tradiciones políticas anteriores*

En el transcurso de esta ilustración de las hipótesis-guía más adecuadas para analizar los procesos de consolidación, varias veces he terminado haciendo referencia a la importancia verdaderamente determinante de la memoria colectiva dejada por la experiencia autoritaria anterior, tanto entre las élites como en las masas. En sustancia, el punto en que he insistido en diversas ocasiones es la eventualidad de que el régimen militar o de movilización, o incluso totalitario, haya caído después de una crisis profunda de legitimidad, de origen interno o internacional. El haber recurrido a medidas represivas drásticas, el proceso de autonomización y distanciamiento de la base social inicial con el paso del tiempo, el haber llevado al país al borde de la guerra, o simplemente haberlo implicado en una aventura fracasada de ese tipo con los correspondientes enormes costes humanos, o incluso el ser considerado responsable de su desastre económico, son otros tantos aspectos que corresponden a una casuística precisamente individualizable y que dejan una profunda, duradera y negativa memoria acerca de esa experiencia. Y, sobre todo, hacen ver a fuerzas sociales y políticas, por sí mismas ademocráticas o ambiguamente democráticas, la inexistencia de cualquier alternativa. Esa misma razón, la falta de alternativa, puede llevar a grupos sociales con intereses incluso opuestos —por ejemplo, empresarios y obreros o campesinos— a moderar sus propias posiciones, a desradicalizarse y, por tanto, a apoyar la opción democrática y a los actores políticos que la sostienen (y que, al mismo tiempo, puedan apoyar esos intereses). En una palabra, se crean tanto el espacio para los actores democráticos como las premisas más adecuadas para el compromiso democrático, poniendo las bases para un punto de no retorno y hacia distintas experiencias políticas.

Pero el período no democrático puede actuar también en otra dirección

o bien puede dejar otra herencia, sobre todo si se contempla junto a una posible experiencia democrática aún anterior. Desde esta perspectiva, en primer lugar, propondría la siguiente hipótesis: aun en presencia de una experiencia anterior, más o menos importante, de política democrática de masas, si el régimen autoritario, por su duración, por las políticas de movilización que llevó a cabo, por el grado de coerción al que recurrió, consiguió destruir las anteriores identidades políticas y sociales, y si, al mismo tiempo, además, hubo profundas transformaciones socioeconómicas que han contribuido igualmente a esa destrucción, entonces el nuevo régimen se encuentra frente a un vacío político y la disgregación social. En determinadas situaciones ideológicas, y bajo un impulso de reacción de la sociedad civil, ese vacío y esa disgregación podrían llenarse y superarse por nuevos partidos y/o asociaciones de intereses, facilitando una consolidación sobre bases políticas y sociales completamente nuevas y diferentes. Se puede después prever, donde se den el conjunto de condiciones señaladas, una recuperación de la sociedad civil más lenta, pero duradera, o bien partidos impuestos más fácilmente a la sociedad por élites políticas activas. El caso en el que se puede pensar al describir este escenario es el de Alemania occidental. Pero también conviene recordar que la socialdemocracia alemana tiene su antecedente en el partido weimariano, y lo mismo ocurre con los partidos de base religiosa que pueden hacer referencia al Zentrum prenazi. En otras palabras, serán normales los intentos de volver a dar vida a las viejas siglas y simbologías, aunque sobre bases nuevas<sup>39</sup>.

Intentemos, sin embargo, pensar en la hipótesis contraria: limitada existencia de experiencias democráticas de masas anteriores, régimen autoritario —o incluso militar— que no incide sobre las reducidas fidelidades preexistentes, sino que sencillamente despoltiza, controla y reprime moderadamente. Con la instauración renacen los viejos partidos o grupos, en buena medida oligárquicos. Pero a menos que los gobernantes autoritarios no se hayan deslegitimizado por una desastrosa gestión económica o razones parecidas, no es ésta precisamente la situación más favorable a la consolidación. De hecho, mas bien produce un círculo vicioso de poca significación de las instituciones políticas, indiferencia hacia las estructuras democráticas, que, sin duda, no favorece a la democracia.

Si se piensa, en especial, en el área latinoamericana, marcada precisamente por esa *ciclicidad*<sup>40</sup> que ve cómo regímenes militares suceden a democracias inestables, se nos recuerda de modo más explícito otro aspecto que se refiere a las tradiciones políticas anteriores. Se advierte cómo en sociedades tradicionales y ordenamientos políticos dominados por élites hay una oposición casi «natural» al surgimiento de los partidos o al reconocimiento de ciudadanía y

<sup>39</sup> Esta hipótesis también es útil para entender qué consolidación se produce (o puede producirse). Véase el análisis anterior de la consolidación a través de partidos.

<sup>40</sup> Este es el término que usa S. P. HUNTINGTON, «Will More Countries Become Democratic», en *Political Science Quarterly*, XLIX (1984).

legitimidad a asociaciones de intereses; cómo las mismas estructuras burocráticas, y en especial los militares, han visto en esas organizaciones una fuente de infección, corrupción, conflicto, inestabilidad; es decir, un factor que, en suma, impide el orden, la eficacia, la racionalidad; cómo, por último, el fenómeno populista, que acepta la participación de masas sin compartir la necesidad de organizarla, se opone también a los partidos y, sobre todo, a su pluralidad, privilegiando la relación directa, emotiva y simbólica entre líderes y masas<sup>41</sup>. Todos éstos son también aspectos a superar para llevar a cabo cualquier modelo de consolidación.

Todavía se pueden proponer otros dos interesantes escenarios en relación con la herencia autoritaria. En presencia de una breve experiencia democrática anterior, un posterior régimen autoritario con fuertes políticas de movilización puede hacer irreversible el paso a una política de masas. En este sentido, puede favorecer el arraigo de partidos de masa o de organizaciones de intereses, como los sindicatos, para los que ya no existe el problema de legitimación como instituciones: ha sido precisamente la experiencia movilizadora, aunque con un partido único y organizaciones corporativas, la que llevó a cabo ese paso crucial para la consolidación democrática. La Italia republicana de después de 1945, donde además hubo una experiencia parcial de participación en la fase de transición, puede ser el mejor terreno de control de esta hipótesis.

Alternativamente, en ausencia de experiencias democráticas anteriores de alguna importancia y en presencia de una experiencia autoritaria fuertemente corporativa podría ser más fácil, sólo bajo este concreto punto de vista, para las nuevas estructuras democráticas de mediación, arraigarse en una sociedad sin tradiciones de participación política, pero sí de aquiescencia al poder establecido y de encuadramiento en órganos funcionales de representación. Aun con todas las variables de contexto que llevaría añadidas, el Portugal de después de 1976 sería un buen caso para controlar —y precisar mejor— esta hipótesis.

Si nos centramos aquí sólo en las anteriores experiencias democráticas, son necesarias otras hipótesis y observaciones. Si tal experiencia fue importante en términos de existencia de estructuras intermedias y práctica democrática, se tiene una reinstauración, y la consolidación que le sigue puede resultar facilitada. De hecho, será más rápida e inmediata la recreación de las antiguas alineaciones partidos-grupos o de las asociaciones de clase, sindicatos u otras organizaciones que ya existían en el anterior período democrático. Pero hay que añadir a continuación que ese proceso es, efectivamente, más fácil sólo

<sup>41</sup> El populismo ha recibido enorme atención por parte de los estudiosos de América Latina. Sobre él hay una producción muy rica y articulada. Aquí me limito a remitir a G. PASQUINO, «Populismo», en M. CARMAGNANI (comp.), *Storia dell'America Latina*, vol. VI de *Il Mondo Contemporaneo*, (comp. de N. TRANFAGLIA), Florencia, La Nuova Italia, 1979, y a la bibliografía que allí aparece.

si: *a*) la experiencia autoritaria ha sido bastante breve, pero ha incidido sobre las actitudes y opciones de las élites políticas; *b*) si algunos de los factores de fondo que han llevado a la crisis y a la caída de la democracia anterior se han modificado realmente o bien han surgido otras oportunidades de consolidación, quizá derivadas de la influencia de nuevos factores internacionales o, también, quizá de tipo económico.

### *A guisa de conclusión*

El objetivo principal de este trabajo era, a fin de cuentas, el de contribuir a dar mayor peso teórico a un tema que parecía carecer de él. La discusión de la definición, la elaboración de los modelos y la presentación del inventario de hipótesis han ido en esa dirección. Cualquiera que sea el resultado alcanzado con este trabajo, me parece que había que perseguir ese objetivo. Por otra parte, es indudable que todavía existen importantes perspectivas de investigación precisamente en esa dirección. No sólo, pues, no se pueden establecer conclusiones, sino que es probable que una posterior investigación empírica sobre diferentes casos, más esmerada y profunda, obligará a revisar, si no a repensar por completo, muchas de las afirmaciones hechas aquí.

(Traducción: Miguel A. RUIZ DE AZÚA.)