

REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS 54-55.

España ante la segunda cumbre entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe.

¿Promesas incumplidas? Un balance crítico de las teorías del cambio político y su aplicabilidad en América Latina.

Salvador Martí i Puig

¿Promesas incumplidas?

Un balance crítico de las teorías del cambio político y su aplicabilidad en América Latina

Salvador Martí i Puig*

RESUMEN

El presente artículo ofrece un análisis crítico de los diversos enfoques teóricos que, desde mediados de siglo XX hasta la fecha, han intentado interpretar las vías por las que los países del subcontinente americano tenían que transitar para alcanzar la democracia y el desarrollo económico. En un inicio se describen y cuestionan las teorías de primera generación (o teorías desarrollistas) y de segunda generación (o teorías de la dependencia). Posteriormente se enfatiza el impacto intelectual que tuvo la irrupción de los procesos de transición hacia la democracia en diversas latitudes de América Latina y la aparición de teorías de medio alcance que querían exponer la racionalidad de tales acontecimientos. Finalmente, se apuntan algunos de los retos que se enfrentan los enfoques más recientes sobre consolidación democrática a la luz del itinerario teórico expuesto a lo largo del trabajo.

Palabras clave: América Latina, proceso político, transición, democracia, teorías del desarrollo.

LA RELEVANCIA DEL TEMA

En el presente texto¹ se pretenden evaluar las diversas teorías elaboradas por la ciencia política para interpretar los procesos de modernización y cambios de régimen. La decisión de desarrollar este tema no se justifica sólo por la centralidad de éste en la agen-

*Profesor de Ciencia Política. Universitat Autònoma de Barcelona
(salvador.marti@uab.es)

da de los politólogos, sino también por la numerosa, variada y caleidoscópica (teóricamente hablando) literatura que ha generado. Tal como veremos, este –a veces vertiginoso– desarrollo no ha sido sólo fruto de la imaginación y tenacidad académica de los politólogos. Ha contribuido también a su expansión la voluntad de los investigadores de responder e interpretar los innumerables y desbordantes acontecimientos acaecidos en la arena política internacional durante la última mitad del siglo XX.

Si bien siempre ha existido una notable preocupación por interpretar las transformaciones y los cambios políticos ocurridos a lo largo de la historia, ha sido sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial que ha emergido en la ciencia política un renovado interés sobre este tema, pero en este caso, no sólo para dilucidar y reinterpretar el pasado, sino –y sobre todo– para comprender e incidir en el proceso de vertiginosos cambios que se suceden a escala mundial. Ciertamente, hasta entonces, prácticamente todas las regiones de Asia, África y –en menor medida– América Latina y el Caribe dependían de lo que ocurría en un reducido número de países del hemisferio septentrional. Ello valía incluso para aquellas regiones en las que el Gobierno estaba en manos de las autoridades autóctonas –como por ejemplo “protectorados” regidos por soberanos–, e incluso en países formalmente independientes.

Pero desde 1945, el “mundo colonial” se transformó en un mosaico de estados nominalmente soberanos. En este contexto la constante fue la heterogeneidad e imprevisibilidad de los fenómenos. Así, en algunos lugares se desencadenaron grandes revoluciones autóctonas. En otros, como en América Latina, emergieron movimientos de emancipación antioligárquica en el seno de estados en los que el liberalismo doctrinario había regentado el país por más de un siglo. Y, finalmente, en diversas regiones aparecieron también países donde el único fundamento institucional y territorial del nuevo Estado era el legado colonial del siglo XIX.

Efectivamente, la descolonización y las revoluciones transformaron drásticamente el mapa del globo. La cifra de estados asiáticos reconocidos internacionalmente como independientes se quintuplicó. En África, donde en 1939 sólo existía uno, en los años sesenta eran cincuenta. Incluso en América, donde la temprana descolonización del siglo XIX había dejado una veintena de repúblicas, la descolonización añadió una docena más. Sin embargo, lo importante de estos países no era su número, sino el enorme y creciente peso demográfico y su potencial conversión en focos de inestabilidad.

Respecto a este último punto cabe señalar que una de las primeras preocupaciones de estos nuevos estados era qué forma política debían adoptar. Ante este dilema, no resulta sorprendente que una parte notable de ellos adoptasen –o se vieran obligados a hacerlo– los sistemas derivados de sus antiguos amos imperiales: las democracias liberales. Otros, la minoría, que surgían de procesos de revolución social, generalmente adoptaron el modelo soviético.

En la práctica estas etiquetas indicaban, como máximo, en qué lugar de la escena internacional querían situarse estos países y, en general, la categorización era tan poco

realista como solían serlo las constituciones de las repúblicas latinoamericanas. Los motivos de ello eran casi siempre los mismos: las nuevas entidades políticas, en la mayoría de los casos, carecían de las condiciones materiales y políticas necesarias para hacer viables estos sistemas. De hecho, el predominio de regímenes militares unía a los estados del Tercer Mundo, cualesquiera que fuesen sus modalidades políticas o constitucionales: es difícil dar con alguna república que no haya conocido por lo menos una etapa marcial desde 1945 (Hobsbawm, 1998: 349).

Ante ello, una de las aspiraciones que la ciencia política –sobre todo, y en primer lugar, la estadounidense– persiguió a partir de la Segunda Guerra Mundial fue la producción de una teoría del desarrollo y cambio político con la pretensión de prever los pasos que podían seguir los recién nacidos estados del Tercer Mundo y, en consecuencia, encontrar herramientas para mitigar los factores de desestabilización y crisis.

Uno de los primeros esfuerzos en la dirección expuesta fue la creación, en 1954, del *Social Science Research Council's Committee on Comparative Politics* dirigido por Gabriel Almond y Lucian Pye sucesivamente. El citado comité tenía por objetivo promover investigaciones comparadas sobre países occidentales y países en vías de desarrollo. El interés alrededor de estos temas era evidente. Fue durante este periodo que la producción académica sobre esta “problemática” creció exponencialmente. Y ya en los primeros años emergieron obras emblemáticas como *The civic culture* de Almond y Verba, *The political man* de Seymour M. Lipset o *Political order in changing societies* de Samuel P. Huntington.

En los años sesenta e inicios de los setenta, sobre la misma temática, aparecieron nuevos trabajos que dieron paso a otro tipo de interpretaciones: se trata de la “segunda generación de teorías”. Éstas se basaban en premisas bien diferentes y, elaboradas desde otra atmósfera intelectual, dieron a luz a la llamada escuela dependientista en la que destaca la obra de Henrique F. Cardoso y Enrique Faletto *Dependencia y desarrollo en América Latina*.

Posteriormente, a partir de los ochenta –a la luz de las súbitas e inesperadas transformaciones acaecidas en países ubicados en los cinco continentes– el tema del desarrollo y cambio político recobró (si bien con nuevas aportaciones metodológicas) una inusitada actualidad. De la pretensión de los analistas de comprender e interpretar este fenómeno emergieron las “teorías de la tercera generación”, de las que destacan obras como los cuatro volúmenes compilados por Guillermo O’Donnell y Philippe Schmitter *Transiciones desde regímenes autoritarios*.

Es precisamente a este desarrollo teórico –y a su interacción con la realidad política circundante– a lo que nos referiremos en los apartados que siguen. Antes de ello, sin embargo, cabe puntualizar que en esta exposición no trataremos expresamente las teorías que versan sobre mutaciones súbitas, violentas y profundas de regímenes políticos, es decir, las teorías sobre revoluciones, ya que por su envergadura supondrían un ejercicio por sí mismas, y también porque éstas se centran más en la excepción que en la norma.

LAS TEORÍAS CLÁSICAS: TEORÍAS DE LA MODERNIZACIÓN Y DE LA DEPENDENCIA

Teorías de la modernización

Tal como hemos apuntado, una de las inquietudes de la ciencia política norteamericana ante el paisaje internacional que emergía justo después de la victoria aliada era cómo mantener la estabilidad geopolítica en un contexto incierto y cambiante como era el de la descolonización.

Antes de avanzar en el análisis de las teorías de la primera generación, cabe puntualizar sobre una cuestión relevante: su procedencia. La producción teórica posterior a la Segunda Guerra Mundial se concentró, casi en su totalidad, en departamentos de Ciencia Política y centros de investigación norteamericanos. Este fenómeno no es casual: después de cinco años de experiencia bélica en Europa, sus centros académicos se encontraban diezmados en recursos materiales y humanos. Pero no sólo eso, sino que también para ese país los años de la guerra fueron de una benevolencia económica excepcional.

No es de extrañar, pues, que esta apabullante hegemonía en el plano económico se trasladara también al terreno político y, cómo no, al académico. Así, las inquietudes de la politología respondían con bastante fidelidad a los temores e incertidumbres de la nueva superpotencia. Y uno de ellos era, tal como hemos expuesto, cómo mantener la estabilidad geopolítica en el puzzle errático que configuraban los países del Tercer Mundo.

Ciertamente, muchos estudiosos asumían que los procesos de “modernización” eran un fenómeno inevitable —y a largo término incluso deseable—, pero se cuestionaban cuál debía ser la forma en que las sociedades “tradicionales y en cambio” tenían que adoptar estructuras políticas a las que no estaban acostumbradas. Precisamente por ello, muchos de los primeros esfuerzos teóricos y prácticos emanados de estos estudios se dirigieron a la pretensión de evitar fenómenos de inestabilidad política que se juzgaban muy peligrosos en un mundo que, de forma creciente, se dibujaba bipolar.

La empresa no era fácil. En palabras de Pye se trataba de “cómo podían transferirse valores democráticos e instituciones políticas modernas en nuevos contextos” (Pye & Verba, 1965:3-26), entendiéndose por “instituciones políticas modernas” las pertenecientes a la tradición liberal-democrática occidental. Así, la preocupación central era limitar las supuestas consecuencias políticas “perniciosas” de la modernización social y económica. Ante la irrupción de las masas en la escena política, la cuestión radicaba en torno a la capacidad de los gobiernos para poder canalizar y conducir este fenómeno, y evadir los peligros de ingobernabilidad que podía suponer.

Se trataba de controlar las presiones de cambio que suponía la irrupción de demandas provenientes de colectivos que, hasta entonces, habían permanecido (vía exclusión

o marginación) al margen del sistema político. La cuestión era averiguar cuál era la forma de promocionar y consolidar instituciones de corte occidental en latitudes donde tanto las elites como las masas carecían de experiencia y familiaridad en el manejo del Estado y sus instituciones. La cuestión era, sobre todo, cómo –en la circunstancia descrita– poder garantizar la estabilidad “constitucional” en contextos caracterizados por:

a) la inexistencia –o precariedad– de una red asociativa, así como de grupos de interés organizados que actuaran de intermediarios entre la masa y las elites;

b) la presencia de fuerzas políticas que representaban concepciones totalmente opuestas de la vida en sociedad y, sobre esta base, elaboraban políticas erráticas;

c) la presencia de elites cuya única voluntad era representar y defender exclusivamente su comunidad de intereses, confundiendo a menudo lo público y lo privado;

d) la presencia de gobernantes que tendían a buscar la legitimidad en el carisma.

Ante ello, emergió una escuela que pretendía elaborar un marco de análisis para averiguar los mecanismos que podían conducir a un país tradicional hacia la modernización social y política, caracterizada esta última por la estabilidad de un sistema constitucional. Esta escuela, de la que emergieron las llamadas teorías de la modernización, elaboró dos enfoques diferentes: uno que ponía el énfasis en factores de tipo cultural, y otro que focalizaba en aquellos de carácter material.

Teorías de la modernización (I): el enfoque culturalista

La primera escuela en que nos detendremos es la que desarrolló el enfoque culturalista, es decir, que focalizó su interés en las variables de carácter cultural –debido a la notable influencia de la sociología y la psicología– y que, por tanto, puede considerarse hija de la revolución conductista de los años cincuenta.

Una de las premisas de esta escuela era acotar el objeto de estudio en el ámbito de las opiniones y de las actitudes políticas (Inglehart, 1983). Así, sobre la base de estas premisas, el individuo político no es aislado ni autosuficiente, sino que está condicionado socialmente y se comporta de acuerdo con determinados factores psicosociales. Precisamente por ello, sus investigadores tuvieron un especial interés por el estudio del comportamiento y las conductas políticas –según el cual se acuñó y operativizó el concepto de cultura política–.

Dicho concepto, que da cuenta del patrón de orientaciones y valoraciones de una sociedad con respecto a los objetos políticos, se compone de dos conjuntos de elementos de diferente naturaleza. Por un lado, de un abanico de actitudes psicológicas (llamadas orientaciones generales) y, por otro, de un conjunto de actitudes políticas hacia los objetos del sistema político (Pye y Verba, 1972; Almond y Verba, 1963). Así, el concepto de cultura política constituía un instrumento que pretendía conectar causalmente la *micropolítica* (a partir de los componentes psicológicos individuales) con la *macropolítica* (según la vinculación de los sujetos con los diversos sistemas políticos).

De esta forma se intentaba estudiar la supuesta influencia de la cultura política en la estabilidad de los regímenes democráticos a través del comportamiento y de la participación política de sus miembros. Los estudios vinculados a dicho enfoque presentaron el concepto de cultura política como una variable independiente que permitía explicar las características de diversos regímenes, así como las pautas de comportamiento de sus ciudadanos, aportando una clave explicativa de la consistencia o fragilidad de un sistema institucional, pues la historia revela que idénticas instituciones no proporcionan el mismo rendimiento si los contextos sociales son diferentes.

En esta dirección, la obra de Almond y Verba (1963) *The civic culture* desarrolla –a través de los datos empíricos recopilados en cinco países (Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, México y Alemania)– una línea argumental que discurre inductivamente desde las características agregadas de los individuos hasta los rasgos definitorios –o “cultura política”– del grupo al que pertenecen. Los autores relacionaron el grado de estabilidad y la consolidación democrática de los cinco países citados en función del tipo de “cultura política” de sus ciudadanos, elaborando así tres “tipos ideales” de cultura política (la cívica o participativa, la de súbdito y la localista o parroquial).

De esta forma, según el predominio de unas culturas políticas sobre otras era posible prever la emergencia de un sistema democrático o no. En esa lógica engarzaba el estudio de los procesos sobre modernización. Según Pye, Almond y Verba, la idea de modernización se refería a un proceso a largo plazo de racionalización, secularización y diferenciación estructural. En este sentido contraponían y comparaban los sistemas políticos occidentales con los restantes aduciendo que los primeros presentaban las características actitudinales e institucionales propias de los sistemas modernos y los últimos, de los tradicionales. Sobre esta base expusieron que muchos de los problemas existentes en los estados de “nuevo cuño” residían en la pervivencia de conflictos culturales no resueltos, fruto del desigual impacto que había tenido la influencia occidental en muchas sociedades tradicionales que, de forma abrupta, tenían que afrontar súbitos procesos de cambio.

La lógica que emanaba de esta escuela era relativamente restrictiva: se exponía que para que en una sociedad tradicional se estableciera un sistema político de corte occidental era preciso que la cultura cívica se extendiera a una porción mayoritaria de la población. Así, la existencia de una cultura cívica que diera un alto grado de confianza mutua entre los miembros de una sociedad, una disposición de tolerancia respecto a la diversidad y una tradición de ajuste o de acuerdo era la clave para el desarrollo y la consolidación posterior de instituciones democráticas (Almond y Verba, 1963).

El problema era, pues, cómo crear y difundir una cultura cívica en países en vías de desarrollo. En esta línea, según Verba (1995), una de las tareas necesarias –y pendientes en buena parte de países en vías de desarrollo– era asentar un corpus de sentimientos y percepciones entre sus habitantes hacia su sistema político y sus elites. En caso contrario, cuando las elites desarrollaran políticas movilizadoras para construir mayores

niveles de legitimidad, podían encontrarse con la recepción de un volumen de demandas imposible de procesar.

Por tanto, de esta propuesta se traducían dos premisas:

1. Una cierta prudencia respecto a la posibilidad de abrir canales participativos e incluyentes en los países que afrontaban la tarea de construir su Estado nación.

2. La dificultad de consolidar un sistema democrático allí donde los valores y las conductas mayoritarias no se asemejasen a la mentada cultura cívica.

Respecto a la segunda premisa, diversos teóricos describieron negativamente el perfil de los valores y conductas existentes en diversas regiones del planeta. Centrándonos en el caso de América Latina, Wiarda (1987,1995) expuso que “el subcontinente tiene una cultura política y un orden sociopolítico esencialmente autoritarios, tradicionales, elitistas, patrimoniales, católicos, estratificados, jerárquicos y corporativistas”.

Siguiendo esta concepción, fueron muchos los teóricos de esta escuela que señalaron que en las naciones surgidas de los imperios coloniales ibéricos no se había confeccionado el pasto apropiado para el desarrollo del germen liberal-democrático y, por tanto, eran escépticos sobre las posibilidades de que el individualismo, la democracia, el libre mercado y la separación de poderes pudieran llegar a obtener una entidad semejante a la de los países noroccidentales (González,1995). Las reticencias que mostraban muchos de los teóricos de esta escuela a admitir que en esta región podría desarrollarse un proceso de “modernización democrática” tenían que ver con la certidumbre de que “en el imperio hispánico de ultramar habían existido indios, castas, nobles, soldados, sacerdotes, mercaderes y juristas, pero nunca ciudadanos”.

Quizá por ello, buena parte de teóricos de esta escuela elaboraron trabajos en los que primaban las interpretaciones de “por qué en determinados países no había cuajado la democracia”. Así, después del entusiasmo y optimismo “democratizador” inicial de esta escuela, las investigaciones dirigidas a proyectar en esas latitudes políticas la difusión de un modelo tipo de “ciudadano medio estadounidense” con una cultura política cívica, con un conocimiento sereno y desapasionado por los temas políticos y sin demasiado interés por la participación política más allá del voto, fueron menguando hasta verse casi obsoletas. Sobre todo desde finales de los sesenta, cuando buena parte de la sociedad del Tercer Mundo –y especialmente de Latinoamérica– experimentaba un fuerte proceso de radicalización.

En cuanto a la primera premisa, la que aconsejaba una cierta prudencia respecto a la posibilidad de abrir canales participativos e incluyentes en aquellos países donde las masas irumpían con fuerza en la arena política, terminó por convertirse en dominante.

De esta forma, a pesar de las primerizas pretensiones aperturistas, buena parte de los teóricos terminaron por abandonar su actitud innovadora para adherirse a tesis conservadoras en las que primaba la búsqueda de orden y estabilidad. No en vano iniciativas como el *Report on the governability of democracy to the trilateral comission* confeccionado

por Michel Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki (1975) centraron su atención en cómo mantener la estabilidad y el orden político en un contexto convulso. No es casual, pues que otro de los trabajos más emblemáticos sobre “modernización” —la obra de Huntington titulada *Political order in changing societies*— concluyera con un tono de advertencia (1968: 404) que reza:

“La modernización social y económica quebranta antiguas pautas de autoridad y destruye las instituciones políticas tradicionales. No crea por fuerza nuevas pautas de autoridad o nuevas instituciones políticas. Pero engendra la abrumadora necesidad de unas y otras, al ampliar la conciencia y la participación políticas. Lo quisiera o no, Estados Unidos ayudó a movilizar a las masas para la actividad política en Asia, África y América Latina. En forma consciente o no, otros grupos hicieron mucho para organizar esta movilización. ‘El proletariado no tiene otra arma en la lucha por el poder, salvo la organización —dijo Lenin en 1905—;... el proletariado puede llegar a ser una fuerza indomitable y lo será, sólo como resultado de ello’. La organización es el camino al poder político, pero es también la base de la estabilidad política, y por consiguiente la condición previa de la libertad política. El vacío de poder y autoridad que existe en tantos países en vías de modernización puede ser llenado temporalmente por un liderazgo carismático o por la fuerza militar. Pero sólo la organización política puede llenarlo de forma permanente. O bien las elites establecidas compiten entre sí para organizar a las masas por medio del sistema político existente, o las elites disidentes las organizan para derribar ese sistema. En el mundo modernizador, el que organiza su política es el que controla el futuro”.

Y es que según buena parte de los teóricos de esta escuela, el proceso de inclusión política de grandes colectivos en los sistemas políticos siempre fue visto como un fenómeno lento, pausado y gradual. En buena parte de los países occidentales la expansión del sufragio se dilató más de un siglo. Precisamente por ello —tal como se expone en el texto de Huntington— en otras latitudes del planeta la inserción de la población en la arena política no puede hacerse de forma abrupta ni en un breve periodo de tiempo, so peligro de crear gran inestabilidad.

Teorías de la modernización (II): el enfoque desarrollista

El otro enfoque desarrollado por la escuela de la modernización focalizó sus estudios en factores de tipo material y centró su tarea investigadora sobre las oportunidades de crecimiento económico, de movilidad social, de cambio de actitudes, más que en cuestiones simbólicas, valorativas o culturales como hizo el enfoque anterior.

Muchos de los analistas de esta escuela creyeron en la necesidad de detectar aquellas estructuras y dinámicas que mantenían anclados los países del Tercer Mundo en sistemas tradicionales y observar los procesos de crecimiento económico como el factor que podía alterarlos. En este sentido, se enfatizaba sobre la necesidad de generar un cre-

cimiento económico que redundara en la expansión y estabilización de clases medias –“*the middle sectors*”, tal como las llamó Johnson (1985)– como uno de los procesos cruciales de la modernización.

Según este enfoque, las clases medias eran el actor “ungido” cuya función residía en ser portadoras de actitudes, valores y códigos característicos de la modernidad. Es decir, se trataba del sector económicamente dinámico y socialmente estabilizador. De esta manera, la tarea de generar y expandir los “sectores medios” se percibía como una oportunidad para proveer mayores oportunidades de movilización social para los colectivos más desfavorecidos y, eventualmente, la posibilidad de crear una política más aperturista y democrática –erosionando así la rígida lógica de una polaridad entre una pequeña elite acaudalada y grandes masas carentes de recursos–.

Precisamente por ello –según los investigadores Johnson (1985) y Lipset y Solari (1967)–, una de las anomalías que más dificultaban la modernización de muchos países del Tercer Mundo era la adherencia de sus emergentes clases medias a actitudes económicas poco emprendedoras, así como la política crecientemente intervencionista, en materia económica y social, de sus gobiernos. En este sentido, muchos teóricos veían la actitud y voluntad de estos “nuevos sectores” emergentes completamente opuestas a las de sus homólogos europeos y norteamericanos, cuyas directrices se enmarcaban de pleno en los postulados del *laissez-faire*.

Según Lipset (1959), las líneas básicas para transformar las sociedades tradicionales en la dirección correcta gravitaban en dos factores:

1. La recepción de nuevas tecnologías y su aplicación en el proceso productivo.
2. La implementación de políticas educativas que incidieran en nuevos valores.

Según otros, como Jacques Lambert (1972), la modernización también suponía la necesidad de reducir el peso del agro –y a la vez del latifundio– a través de la promoción de políticas de reforma agraria. En esta estrategia, claro está, las políticas de atracción de inversiones extranjeras tenían un gran peso, ya que ayudaban a la activación del proceso de desarrollo.

Ante las premisas expuestas, cabe señalar que esta escuela pecaba de un excesivo optimismo respecto a la capacidad de los países del Tercer Mundo de generar riqueza y, a la vez, de distribuirla con la intención de consolidar un sector notable de clases medias. Obviamente, según los cálculos economicistas de sus promotores, una economía rica posibilitaría índices más altos de alfabetización, educación, urbanización, así como recursos para mitigar las tensiones producidas por conflictos políticos. En este sentido es como se debe interpretar la cita de Lipset (1959:58):

“El nivel general de ingresos de una nación afecta también a su receptividad a las normas democráticas. Si en el país existe bastante riqueza como para que no hayan grandes diferencias en su distribución, se hace más fácil aceptar la idea de que no es tan importante qué fracción política está en el poder. Pero si la pérdida de un cargo signi-

fica graves pérdidas para los grupos que detentan el mando, éstos tratarán de retener los cargos a cualquier precio. Una cierta cantidad de riqueza nacional es asimismo necesaria para asegurar una administración competente. Cuanto más pobre es el país, mayor será la posibilidad de caer en el nepotismo y la corrupción”.

Resumiendo –y volviendo a parafrasear a Lipset (1959)–, “mientras más rica sea una nación, ésta tendrá mayores oportunidades de sostener una democracia”. Tampoco faltaron teóricos y personajes políticos que se atrevieran a preconizar umbrales de crecimiento económico y alfabetización a partir de los cuales los procesos de estabilización política y, por ende, de democratización tenían posibilidades de progresar.

Entre las políticas implementadas que se inscribían en esta “filosofía” cabe destacar la iniciativa de la Alianza para el Progreso, un programa de ayuda al desarrollo económico e institucional dirigido a América Latina y auspiciado por la Administración Kennedy ante la amenaza de procesos rupturistas y radicales como el acontecido en Cuba. La Alianza para el Progreso se inauguró en 1961 con un notable volumen de transacciones de capital (distribuido mayoritariamente por el recién creado Banco Interamericano de Desarrollo) de acceso condicionado por la adopción de reformas económicas y sociales.

Su instrumento esencial fue la canalización de capital privado y público, por parte de la Administración norteamericana, hacia gobiernos electos con el fin de que éstos implementaran políticas de desarrollo que incidieran en el crecimiento económico del país y, consecuencia de ello, obtuvieran una mayor legitimidad y, por ende, estabilidad. Con todo, en 1970, cuando la Alianza para el Progreso llegó a su fin, casi todos los gobiernos constitucionales de los países beneficiarios habían sucumbido a golpes de Estado patrocinados por militares, o se encontraban inmersos en conflictos sociales en los que las fuerzas armadas y las guerrillas acaparaban un mayor protagonismo que las autoridades electas.

Ante estos magros resultados, muchos analistas intentaron dilucidar por qué estas políticas destinadas al crecimiento económico, a la configuración de una estructura social con un mayor peso de las clases medias y a la consolidación de las instituciones democráticas no cuajaron. De esta forma, esta escuela, que establecía una poderosa relación entre el grado de desarrollo económico y las posibilidades de emergencia y consolidación de un régimen democrático, vio que los acontecimientos no corroboraban sus hipótesis. Si bien lo acontecido tampoco probaba que el desarrollo económico fuera irrelevante para la democracia, parecía que tenía que reformularse el argumento que relacionaba el desarrollo económico y la democracia (Diamond, 1992).

Y de hecho, una de las críticas –ya formulada por Rustow en un célebre artículo publicado en 1970– arremetía contra las argumentaciones de la escuela de la modernización criticando que ésta no especificaba los mecanismos por los que un factor (la modernización) se convertía en causa del otro (la democracia). Precisamente por ello otras escuelas buscaron qué condiciones –aun mediando crecimiento y desarrollo– habían supuesto en muchas

latitudes obstáculos al desarrollo de la estabilidad y la democracia. Así, otros teóricos –y especialmente la escuela que ahora pasaremos a examinar– optaron por centrar su atención en las características de los “modelos de desarrollo” (más que en el desarrollo per se) para dilucidar por qué la ola de crecimiento que experimentaron tantos países del Tercer Mundo no sólo no hizo florecer nuevas democracias, sino que en algunos casos las quebró.

Las teorías de la segunda generación: la teoría de la dependencia

Desde finales de los sesenta emergieron otros centros de producción académica que pusieron en tela de juicio los planteamientos formulados por las teorías de la modernización. La nueva producción teórica, que en el presente ejercicio agrupamos como teorías de segunda generación, se creó en otra atmósfera cultural y política, y partía de proposiciones y objetivos notablemente diferentes. Por un lado, la corriente más significativa –la escuela dependientista– aparecía en una latitud geográfica e ideológica distante a la anterior. Geográficamente se gestó en el hemisferio sur (su *think tank*, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe [CEPAL], tenía su sede en Santiago de Chile) y, por tanto, partía de una perspectiva antitética a las teorías anteriores: no se trataba de “recetas para exportar”, sino de planteamientos elaborados a partir de una realidad geopolítica periférica.

Por otro lado, la otra escuela histórico-estructuralista –a la que sólo citaremos por las razones expuestas en la introducción– también supuso una reacción a las teorías de la modernización. Ésta se centró en el estudio de los procesos de ruptura revolucionaria, dando a luz a obras ya clásicas en la materia, como las de Theda Skocpol (1979), Charles Tilly (1978) o Barrington Moore (1973).

La teoría de la dependencia

En los años de la posguerra, especialmente durante la década de los cincuenta, la escuela estructuralista latinoamericana puso en tela de juicio las teorías de la modernización de cuño muy etnocentristas. La feroz crítica del estructuralismo respecto de estas teorías y las discusiones subsiguientes a las que ésta dio lugar fueron parte de un proceso más general que cristalizaría en la llamada “teoría de la dependencia” (Kay, 1998). El objetivo de ésta fue promover la discusión sobre los beneficios (o maleficios) que comportaba el crecimiento de las economías exportadoras de materias primas, la naturaleza de su conexión con el mercado internacional, las causas del desarrollo (y subdesarrollo) de las naciones, y el rol del Estado y de los diversos actores políticos y sociales presentes en los países del Tercer Mundo.

Una de las premisas de las que partía la escuela dependientista (en oposición a lo expuesto por las teorías de la primera generación) era que el “impacto nocivo” de los procesos de crecimiento económico en los regímenes de los países del Tercer Mundo tenía que ver con la forma en que éstos estaban insertos en el mercado internacional y

con la articulación y naturaleza de sus actores políticos. Por tanto, no podía inferirse una correlación directa entre crecimiento y desarrollo, y de éste con la emergencia y consolidación de sistemas democráticos.

En esta línea, autores como Guillermo O'Donnell (1973) o Fernando Henrique Cardoso (1974) afirmaron que conforme las economías del Tercer Mundo se volvían más complejas, más penetradas por el capital y la tecnología foránea, y más dependientes de bajos salarios para mantener su ventaja comparativa, actores como las fuerzas armadas, los tecnócratas o la burguesía “internacionalizada” adquirirían una mayor centralidad –en detrimento de actores con mayor representatividad, como los partidos o los sindicatos–. Así, una mayor integración económica de un país en el mercado internacional no necesariamente tenía que suponer la modernización, democratización o apertura de su sistema político. Y tanto más si la posibilidad de vehicular demandas de grandes colectivos podía significar una erosión de las ventajas comparativas que ofrecía el país al mercado internacional.

Precisamente por ello, diversos teóricos expusieron que en muchos países del Tercer Mundo, debido a su modelo de desarrollo y su configuración política la expansión de sus economías no se había traducido en la consolidación de gobiernos constitucionales, sino todo lo contrario: un mayor crecimiento incrementó las tensiones sociales y políticas y terminó por quebrar el orden democrático. En este sentido en muchos países del Tercer Mundo se habían observado los efectos perversos de la modernización capitalista. En esas latitudes, a menudo el *boom* exportador de algún producto produjo el empobrecimiento de amplios sectores. En muchos de estos países la elevada concentración de la renta invirtió el diagnóstico de las teorías de la modernización, pues las importaciones fruto del excedente generado por el crecimiento no se destinaron a modernizar la infraestructura productiva ni a la inversión, sino que respondían a un tipo de demanda que sólo satisfacía los intereses de los sectores sociales con mayor nivel de ingresos. Además, en muchos casos, la migración rural hacia los centros urbanos fue de tal envergadura que, en un periodo relativamente corto, alteró la relación entre población rural y urbana.

Este fenómeno también supuso la reducción de la distancia física entre los diferentes grupos sociales y, con ello, fue más fácil distinguir los ganadores y los perdedores de una “modernización” que distribuía de forma desigual los costes y los beneficios. Obviamente, todo ello alteró una estructura y una jerarquía de valores en las que hasta entonces se habían sustentado muchas de estas sociedades: se quebraron lealtades y vínculos clientelares, y se diluyeron sistemas de reciprocidad que hasta entonces habían garantizado cierto orden social. De esta forma, los patrones de conducta y la dirección de la movilización de grandes sectores empezaron a mutar.

Fue con relación a la amenaza que suponía el resquebrajamiento del “antiguo orden” que irrumpieron nuevos tipos de regímenes autoritarios. Guillermo O'Donnell analizó extensivamente los regímenes monocráticos que aparecieron en los países más desarrollados del Tercer Mundo (los del Cono Sur), precisamente aquellos que a priori parecían

an ser más susceptibles de asentar sistemas democráticos. A este tipo de regímenes de nuevo cuño O'Donnell los llamó estados *burocrático-autoritarios*. Esta tipología se refería a un modelo de estado controlado por la “gran burguesía internacionalizada” con la pretensión de reimplantar el “orden” tanto a nivel económico –promoviendo un patrón de acumulación de capital fuertemente sesgado en beneficio de las grandes unidades oligopólicas– como social –reprimiendo los anteriores espacios de activación popular a través de la supresión de la ciudadanía, la liquidación de las instituciones democráticas y “despolitizando” el tratamiento de cuestiones sociales– (O'Donnell, 1973, 1978).

El origen de esta interpretación partía de la tesis *cepalista* de que las economías de los países del Tercer Mundo –centradas en la exportación de productos primarios– habían experimentado históricamente un deterioro en los términos de intercambio respecto a las economías exportadoras de productos industriales y tecnológicos. Sobre esta base, se elaboró la hipótesis de que en el orden internacional existe un “centro” y una “periferia” que están relacionados comercialmente de forma asimétrica en cuanto a la distribución de las ganancias del intercambio.

La adopción y reelaboración de las tesis expuestas –que trascendieron del círculo de los economistas e incidieron de forma importante en la configuración de las ideas políticas– terminaron por dar origen a la llamada escuela dependientista (Abel & Lewis, 1985:4). Dicha escuela, si bien no puede considerarse homogénea, sí que compartió la vivencia de ciertos acontecimientos económicos y sociopolíticos experimentados en el Tercer Mundo, a saber, la rápida penetración del capital extranjero en las áreas más dinámicas de la economía, la consolidación y el agrandamiento de las desigualdades económicas, y el colapso de los regímenes democrático-liberales (Kay, 1989:126).

Una de las tesis centrales compartidas por todos sus miembros fue la distinción entre el “estado de subdesarrollo económico” que caracterizaba al Tercer Mundo y la situación existente en el mundo precapitalista europeo. Dicha tesis se basa en la asunción de que todos los países han sido alguna vez en su historia “no desarrollados”, pero que el estado de subdesarrollo en que estaban sumidos los países del Tercer Mundo no era “natural”, sino fruto del mismo proceso que condujo a los países industriales avanzados hacia la senda del desarrollo. Y así lo expuso Gunder Frank (1967:18), uno de los autores más emblemáticos de la escuela:

“Los hoy llamados países desarrollados nunca fueron subdesarrollados, en todo caso ‘no desarrollados’... El subdesarrollo contemporáneo es, en gran medida, producto de las relaciones económicas establecidas entre las metrópolis desarrolladas y los países que configuraban su periferia colonial”.

De esta forma, a grandes trazos, podemos establecer dos premisas que definen los análisis de los miembros de la escuela dependientista (Abel y Lewis, 1985):

1. Una perspectiva histórica centrada en el análisis “centro-periferia” que niega la visión dualista de “tradicción/modernidad”.

2. La teoría del intercambio desigual, que supone la inviabilidad de un proyecto nacional interclasista, es decir, la imposibilidad de gestar un proyecto democrático sin antes haber quebrado el modelo de dominación política existente tanto a nivel internacional como interior.

Muchos de los teóricos –como Amin (1976), Dos Santos (1970,1978), Gunder Frank (1967,1991) o Quijano (1976)– se basaron en las teorías marxistas del imperialismo desarrolladas por Luxemburg, Bukharin y Lenin y esgrimieron la necesidad de una ruptura –ya fuera ésta gradualista o radical– de los sectores subalternos de los países del Tercer Mundo con sus elites y con las metrópolis para poner fin a la dependencia de los países periféricos y, por ende, conseguir el desarrollo y la democracia.

No cabe insistir en que durante la década de los setenta las ideas elaboradas por dicha escuela tuvieron un gran impacto en el mundo académico y político de los países del Tercer Mundo. Otra cuestión es que, una vez que el “dependentismo” permeó –casi hasta la hegemonía– a buena parte de los intelectuales de esas latitudes, se sucedieron (sin mediar la tan mentada “ruptura”) un amplio número de procesos de transición de regímenes autoritarios hacia la democracia.

LA RÁPIDA OBSOLESCENCIA TEÓRICA: EL IMPACTO DE LOS ACONTECIMIENTOS

Los procesos de transición desde regímenes autoritarios que irrumpieron a partir de 1974 –con la revolución de los claveles– y que luego se expandieron por el resto de la Europa meridional, América Latina y Europa del Este, no sólo supusieron uno de los fenómenos históricos más relevantes de las últimas décadas, sino que también estimularon nuevamente el interés de los politólogos por la temática del cambio político, a la vez que invalidaron buena parte del corpus teórico elaborado hasta la fecha.

Las dos primeras generaciones de teorías habían diseñado un aparato analítico de carácter holístico y, en cierta medida, determinista sobre el cambio político. Si bien cada una de las escuelas había elaborado un modelo interpretativo que ponía énfasis en variables de diferente naturaleza –tangibles (como el crecimiento económico o los patrones de acumulación) e intangibles (como los valores, las actitudes o el desarrollo histórico)– y en el carácter que tomaban los procesos de cambio –armónicos o conflictivos–, cabe señalar que sus interpretaciones siempre se presentaban como visiones omnicomprendivas.

Precisamente por ello, la lógica de los análisis que se desprendían de estas teorías solían tener mayor validez para interpretar a posteriori fenómenos políticos pero para ofrecer un haz de herramientas a partir del cual prever cambios o transformaciones. Es decir,

las construcciones teóricas expuestas servían, sobre todo, para analizar por qué en un país se había quebrado o consolidado un determinado régimen, pero una vez hecho esto parecían dar pocos elementos a partir de los cuales predecir nuevos escenarios. Así, su aplicabilidad se reducía, sobre todo, a la interpretación de las razones que habían llevado a la consolidación de un régimen democrático en Costa Rica o Venezuela, y a la quiebra de la democracia en países como Guatemala en 1954, Brasil en 1964 o Chile en 1973.

Y, por ello, cuando un número considerable de países de Europa del sur y del Tercer Mundo fueron transitando hacia sistemas democráticos sin observarse cambio alguno en los factores que las teorías precedentes habían considerado determinantes, estas teorías se vieron sometidas a una profunda revisión. Fue a partir de entonces que muchos de los investigadores observaron con urgencia la necesidad de asir otros esquemas analíticos para poder interpretar aquello que, inesperadamente y contra pronóstico, estaba mutando ante sus ojos. Efectivamente, los procesos de cambio desde las monocracias no vinieron acompañados de ninguna transformación –en el sentido positivo– en los “factores” que las teorías elaboradas por las escuelas anteriormente observadas creían determinantes.

En cuanto a la cultura política, es difícil pensar que la experiencia de regímenes autoritarios, con un fuerte componente represor y desmovilizador, supusiera un espacio en el que floreciera la cultura cívica. Efectivamente, la gran mayoría de regímenes que se desmoronaron tenía como característica su desmesurada represividad, así como su naturaleza terrorista y clandestina. En este sentido, muchos de ellos supusieron, en el sentido político, una cierta venganza histórica contra la anterior movilización “plebeya” y “populista” que desbordó los frágiles márgenes institucionales de los sistemas preautoritarios. Así, el sistemático, continuado y profundo intento del Gobierno de penetrar capilarmente en la sociedad para implantar orden y autoridad despojó a sus habitantes de la condición de ciudadanos –si alguna vez la habían tenido–. En ese marco no sólo hubo un Gobierno extremadamente despótico, sino que también convirtió a la sociedad en un entorno acusadamente autoritario.

En cuanto al crecimiento económico y la supuesta emergencia y consolidación de una nueva clase media emprendedora y modernizadora, vale decir que el período en que se llevaron a cabo los procesos de transición estuvo marcado por contextos económicos de profunda depresión, caracterizada por una precarización acelerada de la ya de por sí frágil clase media de esos países. Uno de los indicadores más significativos de este proceso fue, sin duda, la amenaza del Gobierno mexicano, en agosto de 1982, de no cumplir el pago de su deuda. Ante ello, el flujo neto de préstamos bancarios para la región se detuvo en seco, y la transferencia neta de recursos del Tercer Mundo pronto se volvió negativa. Al reducir el flujo de nuevos capitales, los países no sólo se vieron obligados a reducir sus importaciones y a aumentar con rapidez las exportaciones, sino también a ofrecer incentivos de precio para que la oferta pasara del mercado interno al mundial, y reducir la intervención del Estado en la economía y a suprimir buena parte de los ser-

vicios hasta entonces prestados, residualizando los programas de bienestar. A medio plazo, el impacto de estas políticas (si bien resultaron algo satisfactorias a nivel macroeconómico) supuso un incremento notable de la polarización del ingreso y la erosión de los sectores medios. Así las cosas, los años previos a los procesos de transición no emularon, en ninguno de los casos, el paisaje requerido por las teorías de la modernización.

Por otro lado, a nivel internacional, la crisis y la transformación de las dictaduras no fueron producto de la ruptura de la lógica “centro-periferia” que, según los dependentistas, condenaba a los países de la “periferia” a estar regidos por sistemas dependientes y autoritarios. Contrariamente a ello, justo a partir de la crisis de la deuda y el subsiguiente abandono de los modelos de desarrollo “hacia dentro” se iniciaron procesos de profunda integración de las economías del Tercer Mundo en el mercado internacional, abriendo sus economías y adoptando agendas de ajuste económico elaboradas por entidades financieras internacionales, lo que dio paso a las políticas del “Consenso de Washington”.

A resultas de ello, las estrategias de investigación utilizadas hasta entonces para el estudio de las transformaciones de los regímenes políticos hacia la estabilidad y la democracia, centradas en condiciones objetivas, principalmente económicas, culturales y sociales (a menudo a expensas de soslayar la dinámica política cuyuntural), se vinieron abajo.

LAS TEORÍAS DE LA TERCERA GENERACIÓN: LOS ESTUDIOS SOBRE LOS PROCESOS DE TRANSICIÓN

Desde entonces la pregunta formulada por Rustow en 1970 que reza: “¿Qué condiciones hacen posible la democracia, y cuáles la hacen florecer?”, se intentó responder de otra forma. Los teóricos de la política comparada trasladaron el objeto de sus pesquisas de las condiciones a los “cálculos estratégicos” de los actores. Así, de la búsqueda de requisitos que tenían que inducir a la democracia, los esfuerzos se trasladaron hacia el análisis de los cálculos estratégicos, los patrones secuenciales y las opciones contingentes que se presentan en los procesos de transición de un tipo de régimen a otro, particularmente en condiciones de no violencia, cambio gradual y continuidad social.

Según O’Donnell, Schmitter y Whitehead (1986), la democratización se entiende como un proceso histórico con fases de transición, consolidación y persistencia analíticamente distintas, si bien empíricamente superpuestas. Durante estas etapas sucesivas entran en escena una variedad de actores con diferentes partidarios, preferencias, cálculos, recursos y horizontes de temporalidad. En este sentido, el caso de la transición española fue uno de los procesos más emblemáticos para esta literatura, a la vez que el abundante número de trabajos que han ido apareciendo se han convertido en una sólida referencia de este

tipo de estudios. Lo que diferencia este contexto de otros procesos políticos, tal como señaló Przeworski (1986), es el grado de incertidumbre que prevalece en cada momento. Durante las fases de transición de un tipo de régimen a otro, los cálculos y las interacciones de los actores políticos son muy inciertos. Cada uno de los actores tiene dificultad para saber cómo defender sus intereses y para conocer quiénes serán sus aliados y quiénes sus adversarios (Karl, 1995).

Esta incertidumbre, junto a la ausencia de unas “reglas del juego” claras y perceptibles a lo largo del proceso de transición, supone una ampliación de los límites de las opciones contingentes de cada uno de los actores. La dinámica del cambio gira, pues, en torno a interacciones estratégicas y acuerdos tentativos entre los actores cuyos recursos son inciertos, con el fin de definir quién estará legítimamente autorizado para jugar el juego político, cuáles serán los criterios para determinar vencedores y vencidos, y cuáles serán los límites de la contienda.

La noción de *contingencia* tiene la ventaja de poner énfasis en decisiones colectivas e interacciones políticas que hasta entonces fueron menospreciadas en el estudio de la democracia. Y es que, sobre todo, esta línea de análisis supone el reconocimiento de un alto grado de indeterminación en los procesos –a menudo inesperados– de cambio político, cuyo desenlace a menudo cabe referir, tal como expone Maquiavelo, a la fortuna (O’Donnell, Schmitter y Whitehead, 1986:18).

A la vez, en estas coyunturas, también cabe mentar que la información es insuficiente y que las decisiones de los actores tienen que ser audaces –y a menudo apresuradas–, que reina la confusión en torno a los motivos e intereses, que abunda la plasticidad de las identidades políticas y que, por todo ello –y siguiendo la nomenclatura del pensador florentino– muchas veces los resultados finales terminan siendo atribuibles al talento y la *virtú* de determinados individuos.

Una vez descrito cuál es el foco de interés de esta escuela, es preciso indicar que ésta adopta las herramientas analíticas propias del enfoque de la elección racional, así como los análisis de dos teorías derivadas de este programa, a saber, *las teorías de la agencia* y el *nuevo institucionalismo*. Detengámonos brevemente a ver, en primer lugar, cómo la transitología integra los supuestos del enfoque de la elección racional y, posteriormente, los de la teoría de la agencia y del nuevo institucionalismo.

En primer lugar, tal como hemos expuesto al inicio de este epígrafe, el aspecto principal que subrayan las teorías de la tercera generación es la asunción de que un proceso de cambio político no está determinado por estructuras económicas, sociales o culturales, sino que una sociedad con unas estructuras dadas e incluso con unas preferencias relativamente estables de los ciudadanos puede elegir diferentes alternativas políticas. Partiendo de esta premisa es necesario asumir un análisis “estratégico” de las conductas de los actores y, por tanto, la consiguiente adopción de los supuestos del programa de investigación de la elección racional que reza: 1) que las decisiones de los actores pueden ser explicadas como si

se debieran a cálculos racionales; 2) que los resultados colectivos pueden ser explicados como productos de elecciones individuales entre alternativas, y 3) que las interacciones entre los actores con distintas preferencias tienen frecuentemente consecuencias no intencionadas. En función de esto, los análisis sobre los cambios de régimen se han concentrado en la investigación de los actores políticos que propician y lideran el mentado “cambio” y en el proceso a partir del cual éstos confeccionan las nuevas reglas de juego. Ambas inquietudes han sido objeto de estudio a partir de las herramientas metodológicas que han aportado, por un lado, las teorías de la agencia y, por otro, el nuevo institucionalismo.

Las teorías de la agencia aportan herramientas que complementan el programa de investigación de la elección racional en tanto que otorgan una notable autonomía a los actores políticos presentes en la arena política. Precisamente por ello se otorga gran importancia al fenómeno del liderazgo. En este sentido, cabe señalar que parte de la literatura que apela al “factor liderazgo” expone que el cambio político es un proceso extraordinariamente difícil porque supone cambios en las relaciones de poder, en los actores y en los modelos mentales. Es decir, que se trata de un proceso de aprendizaje social lleno de incertidumbres y esfuerzos costosos para los ganadores, y de sacrificios inevitables para los perdedores.

De ahí que muchos teóricos opinen que el cambio institucional no puede hacerse sólo por decreto, de arriba a abajo, sino que supone también el protagonismo y la participación activa de los actores potencialmente interesados. Actores que deben luchar, empujar, arriesgar y liderar el cambio. En otras palabras, deben convertirse en la “agencia” que lo impulse. Precisamente por ello hay incluso quien expone (Prats, 1999) que no hay cambio ni reforma sin líderes ni emprendedores, indicando que éste sólo se produce cuando un número suficiente de actores perciben que una nueva institucionalidad puede sustituir a la precedente gozando de mayor apoyo y legitimidad. Y sólo es ante la zozobra del statu quo institucional que las inseguridades de todo tipo se hacen insostenibles para la mayoría de la población y florecen las oportunidades de liderazgo.

En esta dirección, Heifetz (1997) propone definir el liderazgo más que como una posición de autoridad en una estructura social como una actividad o un trabajo adaptativo susceptible de ser emprendido desde todas las posiciones sociales. Los emprendedores vienen definidos, en suma, por su visión de la oportunidad, por su disposición a asumir riesgos para proseguir su visión de futuro y por su habilidad para organizar grupos o equipos capaces de proseguir en “su proyecto”.

Siguiendo esta argumentación, el análisis de las opciones estratégicas que enfatizan los estudios de transiciones, se centra en el estudio a las élites políticas en tanto que éstas representaban la “agencia” emprendedora del cambio. Así, a menudo, el estudio de las élites pasó a ser uno de los objetos prioritarios en la agenda de los investigadores.

De este modo, las teorías de la tercera generación primaron el estudio de las élites y de sus estrategias en el marco de procesos tanto de dismantelamiento de regímenes autoritarios como de creación y formulación de reglas de juego democrático de los nuevos sis-

temas políticos (Baloyra, 1987; O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1986; Di Palma, 1988; Przeworski, 1992). En este sentido, en muchos de los trabajos, la capacidad política de las elites se convirtió en la variable explicativa principal (Higley y Gunther ed., 1992).

Pero si ello supuso la ventaja de cambiar el foco de atención de las variables económicas y sociales a las variables políticas, también redujo a menudo la interpretación de los cambios de regímenes políticos a decisiones entre elites, con el peligro de caer en la paradoja expuesta por Agüero y Torcal (1993) de que mientras que la llegada a la democracia se imputa a la suerte y a las decisiones de los actores, su colapso se atribuye generalmente, en cambio, a factores institucionales y estructurales. Y ello puede crear cierta confusión, pues induce a creer que las supuestas habilidades que las elites poseen para crear democracias se transforman súbitamente en limitaciones y miopía a la hora de consolidarlas.

Por otro lado, el nuevo institucionalismo² (o neoinstitucionalismo) matiza el concepto de contingencia en que se basan los estudios de las transiciones. Y es que si bien la "contingencia" tiene la ventaja de poner el énfasis en las decisiones colectivas e interacciones políticas, también es importante señalar que los fenómenos sociales se desenvuelven dentro de un determinado marco de restricciones institucionales e histórico-estructurales que amplían o restringen las opciones de los actores (March y Olson, 1984). Es decir, que los actores deben colocarse explícitamente dentro de un marco de restricciones —ya sean institucionales, culturales o histórico-estructurales— porque en caso contrario se podría caer en un voluntarismo excesivo. Y ello es importante, ya que, a pesar de la tremenda incertidumbre generada por una transición de régimen (cuando las restricciones institucionales parecen estar más relajadas y donde aparentemente existe un amplio rango de resultados posibles), las decisiones tomadas por los diferentes actores responden a los tipos de estructuras socioeconómicas e institucionales ya existentes. Y ambas pueden ser decisivas en la medida en que restringen o amplían las opciones disponibles para los diferentes actores políticos a la hora de construir otro régimen.

De esta forma, el nuevo institucionalismo argumenta que el rango de opciones disponibles de quienes toman las decisiones es fruto de ideas y percepciones formadas en un periodo previo y que, al mismo tiempo, esas decisiones están condicionadas por instituciones establecidas en el pasado. Las instituciones fundadas en el pasado limitan tanto las opciones actuales como las preferencias de los actores individuales (Collier y Collier, 1991).

Las aportaciones del nuevo institucionalismo descartan una visión determinista de las causas y las posibilidades de consolidar un régimen y de crear una democracia, pero también ponen límites a una interpretación excesivamente contingente y aleatoria de los cambios de régimen; y nos dan elementos para interpretar el "dilema" anteriormente expuesto sobre la presencia de elites egoístas y calculadoras que son virtuosas y afortunadas en los periodos de transición y que, rápidamente, se convierten en mediocres una vez establecido un sistema democrático.

Con todo, cabe señalar también que si bien el nuevo institucionalismo opera en un marco en que la democracia se concibe estrictamente procedimental, éste introduce nuevos elementos culturales –al definir que existen “instituciones informales” (pudiéndose referir a conceptos como los de cultura política)– y económicos –al referirse al “marco de restricciones” en el que cabe situar los actores–. Con ello se matiza una de las premisas de la que parten las investigaciones sobre las transiciones, a saber, la definición estrictamente procedimental de la democracia que prevé una drástica separación de las esferas política y económica, una gradual expansión de la participación popular bajo el control de las elites, una notable importancia del liderazgo, de los partidos institucionalizados y de los grupos de presión (Dahl, 1971, 1989; Linz y Stepan, 1987, 1996).

De esta forma, el neoinstitucionalismo introduce elementos que alteran la definición de esta “democracia instrumental” que servía –según señaló Morlino (1985)– de “mínimo común denominador” a partir del cual las investigaciones de los politólogos avanzan. Son estos elementos (que eran precisamente los que se utilizaban como variables independientes en las teorías de la primera y segunda generación) los que dan luz para avanzar hacia nuevas líneas de investigación que pueden darnos la llave para el análisis de fenómenos de gran actualidad y que son difícilmente interpretables utilizando sólo las herramientas de los estudios clásicos sobre transiciones, cuál es la naturaleza de las democracias que han emergido de la “tercera ola” de democratización, por qué este nuevo tipo de regímenes, una vez asentados, generan apatía entre buena parte de los ciudadanos, o por qué se producen involuciones, tal como ocurrió en el autogolpe Fujimori en Perú o, más recientemente, con el golpe de Estado del general Pervez Musharraf en Pakistán.

Difícilmente hallaremos la respuesta a estas preguntas, pero en la labor de esbozar alguna línea que nos ayude en esta tarea, pasamos ya al último apartado de este texto: el de los balances de la producción teórica sobre modernización y cambio de régimen.

UN PEQUEÑO BALANCE

Al finalizar este trabajo, son muchas las observaciones que pueden hacerse a cada una de las estrategias de interpretar el cambio político. Tal como expusimos, las teorías de la primera y segunda generación diseñan un aparato analítico de carácter holístico que conlleva a planteamientos deterministas sobre el cambio político –“si se da A, puede producirse B”–, y que tiene una concepción normativa del régimen político resultante del cambio.

Así, por un lado, si bien cada una de las escuelas elabora un modelo interpretativo que pone énfasis en variables independientes de diferente naturaleza, cabe señalar que sus interpretaciones siempre se presentaban como visiones omnicomprendivas. Y éstas,

al tropezar con la eclosión de transiciones hacia otro tipo de sistemas políticos sin que se dieran las condiciones previstas, se desmoronaron. Por el otro, la forma de concebir el régimen político resultante nunca dejó de ser un desiderátum que tenía mucho más de “imaginario” que de realidad factible.

Ante ello, las teorías de la tercera generación interpretaron los procesos de cambio de otra forma, trasladando el análisis de las “condiciones” y los “requisitos” a los cálculos estratégicos, los patrones secuenciales y las opciones contingentes de los actores políticos en momentos de incertidumbre institucional. No cabe insistir en que esta nueva estrategia investigadora fue un acierto que, durante casi veinte años, les otorgó la hegemonía en esta área de estudio.

Estas teorías, a la vez, han abordado el estudio del sistema político resultante desde una concepción empírica que no trata de responder lo que el nuevo régimen tiene que ser, sino sólo ver lo que es y cómo funciona realmente. Precisamente por ello, muchos estudiosos de las transiciones han expuesto que las condiciones que las teorías de la primera y segunda generación ponían como requisitos para la emergencia de regímenes democráticos no eran tales, sino que, en todo caso, serían sus productos o rendimientos una vez institucionalizado el régimen. Es decir, que la cultura cívica no es la condición para que aparezca la democracia, sino el resultado de la existencia de un régimen de libertades. Y lo mismo con el modelo de desarrollo y la aparición de clases medias, pues es verosímil pensar que si la ciudadanía es quien elige a los titulares del poder, ésta opte por los que ofrezcan políticas económicas y sociales que beneficien a la mayoría.

Con todo, si echamos un vistazo a la realidad que nos rodea, parece que en la mayoría de países del globo ni se dieron las condiciones que tenían que facilitar la llegada de un régimen político “deseable”, ni ahora con los regímenes liberal-democráticos se han dado los rendimientos que “se suponían”. Es decir, en muchas latitudes la cultura cívica continúa brillando por su ausencia y las clases medias son, cada vez más, un sector ínfimo y en peligro de extinción. Efectivamente, en muchos lares este tipo de sistema político convive –si no produce– apatía y la precarización de grandes sectores sociales. ¿Cómo interpretar este fenómeno?

Ciertamente, los estudios sobre las transiciones a la democracia han dado una nueva luz en la interpretación de los procesos de cambio. Sin embargo, casi dos décadas después de la aparición de esta estrategia de investigación, necesitamos reintroducir algunos elementos que ésta había desechado para comprender e interpretar la compleja realidad que ahora se nos presenta. Así, parece razonable exponer la conveniencia de insertar variables de tipo cultural o material (aunque no como condiciones o variables independientes) en futuros análisis que pretendan comprender la naturaleza de los nuevos regímenes, las involuciones de éstos hacia monocracias, o el grado de satisfacción de la ciudadanía para con ellos y sus rendimientos.

Y quizás ello engarce también con la pretensión de ciertos teóricos de recuperar la concepción normativa de la democracia, ya que si bien es cierto que la ciencia política tiene como objetivo el análisis y el estudio de la realidad, no debe olvidar el hábito de estudio de los valores. Básicamente para contrastar lo realmente existente con el “deber ser” y, sobre esa base, no sólo elaborar juicios e interpretaciones, sino también continuar en la sempiterna tarea de pretender acortar las distancias del abismo que separa la realidad del “deber ser”.

Referencias bibliográficas

- ABEL, C. y LEWIS, C. M. *Latin America: economic imperialism and the State*. Londres: The Athlone Press-ILAS, 1985.
- AGÜERO, F. y TORCAL, M. “Elites, factores estructurales y democratización”, *Revista de Estudios Políticos*. Nº 80, 1983, p. 329-350.
- ALMOND, G. y VERBA, S. *The civic culture*. Princeton: Princeton University Press, 1963.
- AMIN, S. *Sobre el desarrollo desigual de las formaciones sociales*. Barcelona: Anagrama, 1976.
- BALOYRA, E. (ed.) *Comparing new democracies*. Boulder: Westview Press, 1987.
- CARDOSO, F.H. “Associated dependent development: theoretical and practical implication”. En: STEPAN, A. (comp.) *Authoritarian Brasil*. New Haven: Yale University Press, 1974.
- CARDOSO, F. H. y FALETTO, E. *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México: S. XXI, 1969.
- COHEN, Y. *Radicals, reformers and reactionaries. The prisoner's dilemma and the collapse of Democracy in Latin America*. Chicago: The University of Chicago Press, 1994.
- COLLIER, R. B. y COLLIER, D. *Shaping the political arena: critical junctures, the Labour Movement and regime dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton UP, 1991.
- CROZIER, M. Huntington, S. y Watanuki, J. *The crisis of democracy. Report on the Governability to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press, 1975.
- DAHL, R. *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press, 1961.
- *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus, 1999.
- DI PALMA, G. “La consolidación democrática: una visión minimalista”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. Nº 42, 1988, p. 69-92.
- DIAMOND, L. “Economic development and democracy reconsidered”. En MARKS, S. & DIAMOND, L. (ed.) *Reexamining Democracy*. London: Sage, 1992.
- DIAMOND, L., Linz, J. J. y Lipset, S. M. *Democracy in developing countries*, (3 vol.) Boulder: Lynne Rienner, 1988.
- DOS SANTOS, T. *Dependencia y cambio social*. Santiago: Editorial Latina, 1970.
- *Imperialism y dependencia*. México: S. XXI, 1978.
- GONZÁLEZ, L. E. “América Latina y Occidente”, *Política Exterior*. Nº 8, 1995, p.174-187.

- GUNDER FRANK, A. G. *Capitalism and underdevelopment in Latin America*. New York: Monthly Review Press, 1967.
- “Latin American development theories revisited: a participant review essay”. En: *European Journal of Development Press*. 3 (2) (1991).
- HEIFETZ, R. *Liderazgo sin respuestas fáciles*. Barcelona: Paidós, 1997.
- HIGLEY, J. y GUNTHER, R. (eds.) *Elites and democratic consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- HOBBSBAWM, E. *El siglo XX*. Barcelona: Crítica, 1998.
- HUNTINGTON, S. P. *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.
- “The change to change: modernization, development and politics”: *Comparative Politics*, vol. 3, 1971.
- INGLEHART, R. *The silent revolution: changing values and political styles among Western politics*. Princeton: Princeton University Press, 1977.
- *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*. Madrid: CIS, 1991.
- JOHNSON, J. *Political change in Latin America: the emergence of the middle sectors*. Stanford: Stanford University Press, 1985.
- KAY, C. *Latin American theories of development and underdevelopment*. London: Routledge, 1989.
- “Estructuralismo y teoría de la dependencia en el periodo neoliberal. Una perspectiva latinoamericana”, *Nueva Sociedad*. Nº 158 (1998), p. 101-119.
- KARL, T. “Dilemas de la democratización en América Latina”. En: REYNA, J. L. (comp.) *América Latina a fines de siglo*. México: FCE, 1995, p. 342-458.
- LICHBACH, M. I. y ZUCKERMAN, A. S. (eds.) *Comparative politics: rationality, culture, and Structure*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- LIPSET, S. M. “Some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy”, *American Political Science Review*, vol. 53 1959, Nº. 1.
- *El hombre político: las bases sociales de la política*. Madrid: Tecnos, 1961.
- LIPSET S. M. & Solari, A. *Elites in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 1967.
- LINZ, J. y STEPAN, A. *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza, 1987.
- *The problems of democratic transition and consolidation. Southern Europe, South America, and post-communist Europe*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1996.
- LINZ, J. J. y VALENZUELA, A. (eds.) *La crisis del presidencialismo. 1. Perspectivas comparadas*. Madrid: Alianza, 1997.
- MALLOY, F. y SELIGSON, M. A. (comp.) *Authoritarians and democrats: regime transition in Latin America*. Pittsburgh: The University of Pittsburgh Press, 1987.
- MARCH, J. G. & OLSON, J. P. “The new institutionalism: organizational factors in political life”, *American Political Science Review*. Nº 78, (1984), p.734-749.
- MOORE, B. *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia*. Madrid: Península, 1973.
- MORLINO, L. *Cómo cambian los regímenes políticos*. Madrid: CEC, 1985.
- MORSE, R. N. “The heritage of Latin America”. En: WIARDA (comp.) *Politics and social change in Latin America*. Amherst: U. of Massachusetts Press, 1974.

- O'DONNELL, G. *Modernization and bureaucratic authoritarianism*. Berkley: University of California Press, 1973.
- “Reflections on the patterns of change of bureaucratic-authoritarian State”, reeditado en *Contrapuntos* (1998), Buenos Aires: Paidós, 1978.
- O'DONNELL, G. SCHMITTER, P. y WHITEHEAD, L. *Transiciones desde un Gobierno autoritario*. (4 vol.) Buenos Aires: Paidós, 1986.
- PYE, W. & VERBA, P. (ed.) *Political culture and political development*. Chicago: Chicago University Press, 1972.
- PRATS, J. “¿Quién se pondrá al frente? Liderazgos para el desarrollo institucional y la reinención de la política”, 1997. En: <http://www.iigov.org/pnud/>.
- PRZEWORSKI, A. “Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia”. En: O'DONNELL, Scmitter & Whitehead: *Transiciones desde un régimen autoritario*. Vol. 3 Buenos Aires: Paidós, 1986.
- “The games of transition”. En: MAINWARING, S. O'DONNELL, G. y VALENZUELA, A. (ed.): *Issues in Democratic Consolidation*. Notre Dame: Notre Dame University Press, 1986.
- QUIJANO, B. “Imperialism and the working class in Latin America”. En: *Latin American Perspectives*. Nº3, 1970, p. 23-54.
- RUSTOW, D. W. “Transition to democracy: toward a dynamic model”, *Comparative Politics*. Nº 8, 1970, p. 112-138.
- SILVERT, K. S. “The politics of social and economic change in Latin America”. En: *Promises of Development*. Boulder: Westview Press, 1986.
- SKOCPOL, T. *States and social revolutions: a comparative analysis of France, Russia and China*. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.
- “Bringing the State back: strategies of analysis in current research”. En: EVANS, RUESSCHEMEYER y SKOCPOL (eds.) Cambridge: Harvard University Press, 1985, p. 45-67.
- TILLY, Ch. *From mobilization to revolution*. Ann Arbour: The University of Michigan Press, 1978.
- VERBA, A. (ed.) *Political culture and political development*. New Jersey: Princeton University Press, 1995.
- WIARDA, H. “Toward a framework for the study of political change in the Iberic-Latin tradition: the corporative model”. En WIARDA, H. (comp.) *Corporatism and national development in Latin America*. Boulder: Westview Press, 1987, p. 210-238.
- “Toward a framework for the study of political change in the Iberic-Latin tradition: the corporative model”, *World Politics*. Nº 25 1995, p. 206-235.
- WIARDA, H. (comp.) *New directions In comparative politics*. Boulder: Westview Press., 1995.

Notas

1. Agradezco los comentarios y anotaciones que han aportado Ricard Gomà, Joan Font y Fátima García Díez durante el proceso de elaboración de este trabajo. Con todo, los problemas e incorrecciones que puedan presentar las hipótesis y afirmaciones aquí expuestas sólo son imputables a mi persona.

2. Cabe señalar que el nuevo institucionalismo es un enfoque heterogéneo, y en su interior existen diversas corrientes, de las que destacan la racional y la histórica. La, denominada histórica toma una perspectiva macrosociológica que se centra en las relaciones entre la política, el Estado y la sociedad. Esta variante argumenta que no sólo las estrategias, las metas y los objetivos de los actores se ven configurados por el contexto institucional, sino que también lo están sus identidades, metas y objetivos. Así, para esta línea de análisis las instituciones significan, sobre todo, constricciones que inciden en la construcción de las identidades e intereses de los actores. Para comprender con más detalle esta línea, véase Sckopol, 1979; Lichbach y Zukerman, 1997. Por otro lado, está el enfoque racional, que desarrollamos más extensamente en el presente texto ya que ha sido el que mayor impacto ha tenido en el estudio de transiciones y cambios de régimen políticos.