

Los liderazgos fundacionales de regímenes democráticos

Manuel Hidalgo(UC3M).

En este trabajo analizo el papel e impacto de los líderes en la construcción de regímenes democráticos. Las particularidades de dichos procesos permiten identificar un tipo de liderazgo que, aunque guarda algunas similitudes con otros tipos —inevitable al observar fenómenos sociales—, ha sido insuficientemente teorizado a pesar de su impacto en las transiciones a la democracia y fases subsiguientes del desarrollo democrático. A mi juicio, los estudiosos han preferido incidir en factores estructurales o subrayar la interacción de múltiples actores constreñidos por determinadas circunstancias, relegando a un segundo plano un análisis más pormenorizado de los liderazgos. Quizás ello se deba a la renuencia a tratar los fenómenos de personalización del poder en sí mismos. Para muchos autores la política democrática conlleva fijar la atención en instituciones, normas, actores, etc. pero no en comportamientos individuales, o por lo menos no en la misma medida. Además, los estudiosos generalmente priorizan patrones o regularidades. Pero el líder innova, crea, produce cambios con sus comportamientos y, por consiguiente, se convierte en un objeto de estudio más inabordable y de mayor complejidad teórica.

Pretendo mostrar, preliminarmente, la importancia de tener en cuenta los líderes políticos como variable independiente en la instauración de regímenes democráticos. Aunque la idea en sí misma no es novedosa, si creo que lo es identificar y comenzar a teorizar sobre un tipo de liderazgo específicamente asociado a los procesos democratizadores. Brevemente, me gustaría responder a algunos interrogantes que me parecen relevantes en el análisis de dicho fenómeno: ¿Cuáles son las características distintivas de este tipo de liderazgo? ¿Qué estrategias siguieron para el establecimiento de los regímenes democráticos? ¿Qué factores condicionaron su capacidad de decisión? ¿Hasta qué punto el éxito en la instauración del nuevo régimen influyó en su capacidad de continuar en el poder y/o seguir influyendo en la toma de decisiones? ¿Es posible dilucidar su impacto posterior?

El argumento principal es que los tipos de liderazgos fundacionales de regímenes democráticos afectan de manera decisiva al proceso de cambio político y a los resultados del mismo. Dichos liderazgos, con sus elecciones y decisiones, no sólo condicionan aspectos importantes de la dinámica de la transición a la democracia sino que también influyen significativamente en la configuración político-institucional del régimen que se instaura. Los acuerdos básicos se alcanzan en un momento de la evolución de un régimen político que puede ser propicio para el surgimiento de líderes con el talento político necesario para impulsar reformas, atributo muy infrecuente como hace tiempo señaló Huntington (1968: 345). La fluidez de la situación permite un mayor margen de maniobra a los líderes y si el establecimiento de la democracia es exitoso y ésta se consolida, dichos acuerdos perdurarán en el tiempo. La mayor o menor durabilidad del nuevo marco, incluso de elementos identitarios y simbólicos, depende obviamente de múltiples factores. No obstante, cabe esperar que un fuerte liderazgo fundacional tenga un mayor impacto sobre la construcción del régimen.

Antes de pasar a revisar algunos aspectos de los liderazgos fundacionales creo necesario definir un concepto clave y dejar constancia de algunas limitaciones empírico-temporales del trabajo. Respecto a lo primero cabe señalar que los procesos de liderazgo se han definido desde múltiples perspectivas debido a su carácter multidimensional (Paige 1977; Kellerman 1986). Con el fin de soslayar dicho debate, en parte condenado al fracaso, se opta por una definición operativa. Los liderazgos se caracterizan por: i) la interacción entre líderes y seguidores en determinados contextos, ii) no ser necesariamente fenómenos posicionales, esto es el líder no deriva su capacidad de influencia del puesto que ocupa. En cuanto a la referencia temporal, se ha tenido en cuenta básicamente los estudios sobre democratización a partir de la Revolución de los claveles (1974). Los casos de líderes que pueden acercarse en mayor medida a este tipo de liderazgo, Suárez, Juan Carlos I, Karamanlis, Lech Walesa, Vaclav Havel o Raúl Alfonsín, han constituido los referentes empíricos. De la investigación en curso exponemos sólo una parte que en modo alguno puede considerarse definitiva.

El estudio está dividido en cinco apartados. En el primero, señalo qué añade el término “liderazgo fundacional” frente a otras propuestas conceptuales. La noción de dicho liderazgo se analiza con más detalle en el segundo apartado. A continuación se describen algunos de los rasgos comunes que pueden identificarse en los procesos de liderazgo fundacional de regímenes democráticos en las últimas décadas. En cuarto lugar se examina algunos de los factores más importantes que condicionan las decisiones de estos líderes. Finalmente, debido a la provisionalidad de muchas de las inferencias, extraigo algunas conclusiones generales.

¿Por qué un nuevo concepto?

Los líderes políticos desempeñan múltiples tareas en las sociedades. No solo son un elemento aglutinador de identidad y cohesión nacional, también pueden cumplir un importante rol en la agregación de intereses, la representación, la comunicación política o la (des)legitimación de un régimen político. Aunque sigue objeto de disputa la relación líderes-entorno, es incontestable que éstos influyen en los procesos políticos (Blondel 1998: 15-16). De ahí que resulte de interés indagar su papel en uno de los fenómenos más importantes de las últimas décadas: la democratización de los regímenes políticos. Máxime teniendo en cuenta que la abundante bibliografía sobre los procesos de transición y consolidación democráticos, salvo contadas excepciones⁸, no da suficiente cuenta del papel de los líderes. Tampoco desde la perspectiva del liderazgo se ha profundizado en su rol durante los procesos de cambio. Este trabajo vincula ambos tipos de literatura a partir del concepto liderazgo fundacional, entendido éste como un proceso de interacción líderes-seguidores, en un contexto de cambio político, que contribuye al (re)establecimiento de un régimen democrático.

En la literatura sobre liderazgo se encuentran términos que se aproximan al aquí identificado como fundacional. Así, Burns (1979: 4) diferencia entre liderazgo transaccional y transformador. Este último se aproxima al fundacional pero este autor en su análisis apunta más hacia grandes transformaciones sociales que no necesariamente tienen que producirse con el cambio de régimen. En un conocido trabajo Blondel (1987) refinó la anterior tipología, pero sin llegar a captar las características o funciones más específicas de los liderazgos fundacionales. Posteriormente, este autor sí abordó sintéticamente el papel de los líderes en los procesos de transición a la democracia. Distingue entre dos grandes tipos de líderes: los *inventores* que conciben y dirigen la transición y los *implementadores* que llegan al poder una vez iniciado el proceso de cambio (Blondel 1998: 21). Más allá de ser una propuesta analítica sugerente, el problema es que el autor no teorizó sobre éstos. Y eso debilita su propuesta. Por ejemplo, aunque los líderes *inventores* podrían equipararse a los fundacionales, también pueden ser inventores los líderes en otras etapas de la evolución de un régimen. En definitiva, es un término genérico y sin atributos específicos.

La idea del cambio también está presente en otras tipologías sobre los estilos de liderazgo. Yates, por ejemplo, destaca el liderazgo *emprendedor* (Natera 2001: 120) pero se ocupa más del ámbito local y desde una perspectiva cercana a la elección racional, de aplicabilidad es limitada para entender los procesos de cambio político, ya que durante los mismos las cuestiones simbólicas y de cultura política no pueden soslayarse. De mayor calado es la tipología de Cerny (1990: 119-124). A partir de tres factores—ecuación personal del líder, la relación de éste con las fuerzas socioeconómicas y su vínculo con el Estado— el autor identifica varios tipos: dos polares, rutinario y transformador, y dos casos mixtos, integrador y catalizador. Ahora bien, resulta contradictorio denominar a un liderazgo como rutinario. Además, aunque las dimensiones que utiliza para los distintos tipos pueden muy bien aplicarse a los líderes fundacionales, no las considero suficientes⁹. Por ejemplo, al hablar de la ecuación personal se refiere básicamente a características personales pero es obvio que las habilidades políticas de los líderes también deben tenerse en cuenta. Por otro lado, Cerny no distingue claramente entre estructuras estatales y las del régimen cuando, como veremos más adelante, tal distinción resulta indispensable para entender el cambio político en algunos países. Incluso dimensiones como el legado histórico y la cultura política o la dimensión internacional no están incorporados como tales, y la evidencia empírica ha mostrado que inciden en la capacidad de acción de los líderes (Diamond, Linz y Lipset 1990). Por último, el calificativo de “transformador” podría utilizarse para estudiar el cambio de régimen pero la idea de Cerny no incorpora algunas dimensiones como las apuntadas y además resulta excesivamente genérico.

Finalmente, los líderes que desempeñan tareas fundamentales en la instauración de la democracia han sido denominados *innovadores* (Linz 1997: 86). Éstos se caracterizarían por encarar con éxito los

⁸ Por ejemplo, el estudio comparado coordinado por Blondel y Cansino (1998), cubre en parte dicha laguna. También el trabajo de Diamond, Linz y Lipset (1990: 15-16) incorpora en su análisis del desarrollo de los regímenes democrático al liderazgo político aunque poco profundizan en la literatura de liderazgo.

⁹ En cuanto a los otros tipos, cabe decir que el liderazgo rutinario combina una ecuación personal pasivo-reactivo, una relación representativa con el cuerpo político (*body politic*) y una dependencia de las estructuras estatales. El liderazgo integrador se caracteriza por: ecuación personal activo-anticipatorio, una relación representativa con las fuerzas socioeconómicas y un contexto estructural dependiente de las instituciones estatales. Por su parte el liderazgo catalizador combina una ecuación personal activo-anticipatorio, una autonomía frente a los actores socioeconómicos y dependencia estatal en términos de poderes y normas. Por último, liderazgos transformadores combinan una personalidad activa/anticipatorio, autonomía respecto a los grupos socioeconómicos y una amplia capacidad para la transformación de normas y estructuras estatales

desafíos que plantea a un país un acontecimiento histórico determinado y cambios sociopolíticos irreversibles (Linz 1997: 86). La propuesta de Linz, con ser importante, tiene a mi juicio varias limitaciones: i) la afirmación “dirigir con éxito los desafíos” alude a un caso extremo o ideal, como es la transición a la democracia española, que puede distorsionar el examen de otros casos. En este sentido, el término fundacional quizás sea más aséptico, ii) el autor no profundiza en las dimensiones del concepto, con lo cual queda como una categoría de referencia, iii) como consecuencia de lo anterior, la palabra “innovador” pierde gran parte de su fuerza. De hecho la innovación no es distintiva sólo de la etapa inicial de un régimen.

El interés por diferenciar el término liderazgo fundacional de otros conceptos no es una cuestión meramente terminológica. Como pretendo mostrar, el nuevo concepto es importante por varias razones: i) *El objeto de las tareas*. Los liderazgos fundacionales en el sentido aquí utilizado contribuyen específicamente a la fundación de un régimen, eso les diferencia de otros tipos de liderazgo, incluso de algunos de los subtipos transformacionales descritos por Burns. ii) *La magnitud de los desafíos*. En principio, la instauración de un régimen democrático es más difícil que la introducción de reformas o modificaciones de una democracia establecida debido a la naturaleza del cambio. iii) *Las características del líder*. El cambio de régimen pone a prueba la personalidad y habilidades del líder ante la dimensión de los problemas que enfrenta. Los liderazgos fundacionales se distinguen por un conjunto de características, actuar en una coyuntura crítica y contribuir con su personalidad y habilidades, en mayor o menor medida según los casos, al establecimiento de un sistema democrático.

La noción de liderazgos fundacionales democráticos

En un sentido genérico, los liderazgos fundacionales crean o contribuyen de manera significativa a establecer nuevas estructuras, reglas de juego, hábitos o pautas de comportamiento político. Aunque pueden surgir en distintos órdenes de la vida política, aquí se privilegia el estudio de los líderes fundadores de regímenes políticos debido a la visibilidad y el impacto que tienen sus elecciones y decisiones sobre millones de ciudadanos, además del papel que pueden jugar como elementos de identidad y cohesión social. En teoría, atendiendo a la naturaleza del régimen que se pretende instaurar, puede distinguirse entre liderazgos fundacionales democráticos y no democráticos. A su vez, los primeros pueden dividirse en tres subtipos: i) *identitarios*, aquellos que forjan una nación y un régimen democrático –los *padres fundadores* en EE UU- ii) fundacionales de regímenes democráticos, por ejemplo Suárez o, hasta cierto punto, Karamanlis, iii) de *nuevo comienzo*, entendiendo por tal líderes que construyen un nuevo orden sociopolítico cuyos efectos son duraderos. En este último caso, el régimen se transforma pero mantiene su naturaleza democrática. De Gaulle en Francia o Chávez en Venezuela son algunos ejemplos de liderazgos que inauguran nuevas etapas.

La palabra fundación, por tanto, hace referencia al establecimiento de un régimen democrático. Analíticamente dicho proceso puede abarcar distintas fases: quiebra del régimen anterior, transición y consolidación democrática¹⁰. En general, durante el periodo de decadencia y crisis del régimen anterior pueden surgir líderes que posteriormente sean importantes en la creación del nuevo sistema, de ahí la necesidad de tener en cuenta dicho periodo. En la fase de la transición, caracterizada por el cambio y la negociación de nuevas reglas de juego, es donde puede apreciarse mejor la capacidad de maniobra y cualidades de los líderes que intentan instaurar la democracia; líderes que por cierto no tienen por qué haber desempeñado tareas relevantes en contra del régimen anterior.

Concluida la transición, la democracia está instaurada. En algunos casos es conveniente analizar el periodo de consolidación, ya que durante el mismo algunas normas e instituciones entran en funcionamiento y otras pueden sufrir modificaciones pudiendo afectar, por tanto, a la solidez del régimen. La dinámica de esta última etapa permite observar la fortaleza o debilidades de múltiples aspectos de la democracia que se desea consolidar. A partir de esta última etapa, no creo que pueda hablarse de fundación. Más bien se abre un periodo en el que los actores por muy diversas razones pueden contemplar innovaciones y transformaciones. De ahí que sea importante subrayar que fundación no es un término equiparable a finalización, ya que los regímenes son perfectibles. Ello no obsta para que podamos hablar de estabilidad, entendida como la capacidad de persistencia en el tiempo (Morlino 1980: 135). Pero

¹⁰ Sobre las distintas fases, véase, por ejemplo, O'Donnell y Schmitter (1986: 6-8), Huntington (1991: 9), Gunther, Puhle, Diamandouros (1995: XII-XIII), Linz y Stepan (1996: 3-7). En general, los estudiosos coinciden en diferenciar entre liberalización –extensión de derechos individuales y de grupos- y democratización – concepto más amplio que el anterior y que incide en la competencia abierta por el control del poder político- durante el proceso de cambio a un régimen democrático. Una perspectiva más amplia, que incluye todos los estados del régimen y sus secuencias, puede verse en Morlino (1985: 104-139).

aunque dicha estabilidad no se consiga sobrepasado el umbral de la transición, la fundación ha concluido. Cuestión diferente son los problemas que enfrente dicha democracia.

En el establecimiento de regímenes democráticos intervienen factores muy diversos. Un influyente estudio comparado destacó hace algunos años que los factores estructurales por sí solos no determinan las perspectivas de la democracia: los líderes políticos cuentan, aunque eso sí, constreñidos por las circunstancias heredadas y el contexto del momento (Diamond, Linz y Lipset 1990: 15). Huntington (1991: 107) lo ha señalado si cabe más claramente al afirmar que los factores generales pueden favorecer o dificultar la democratización, pero un régimen lo instauran personas. Por consiguiente, los líderes pueden contar con más o menos margen de maniobra pero éste existe¹¹. Es previsible esperar que cuanto más desfavorables sean las condiciones, mayores habilidades políticas tendrá que mostrar el liderazgo, pero también es probable que unas circunstancias extremadamente adversas impidan instaurar un régimen democrático. Ello prueba que un liderazgo audaz, creativo, resistente o comprometido con los valores de la democracia por sí solo no es suficiente.

Un aspecto importante a dilucidar es quienes pueden ser denominados líderes fundacionales y qué posiciones desempeñan. Si bien es cierto que la construcción de un régimen es una tarea colectiva, en ella destacan determinadas personas que cuentan con más capacidad de influencia e impacto sobre un mayor número de ciudadanos. Generalmente dichas personas durante el momento del cambio político ocupan la Jefatura del Estado o el puesto de Primer Ministro, cargos desde los que, si son líderes, pueden encaminar a la sociedad en determinada dirección, con más o menos recursos y éxito. ¿Qué sucede con aquéllos líderes que participan en la construcción del régimen democrático pero como un efecto derivado de otros objetivos? Prefiero denominarles *facilitadores* pero no fundacionales. Estos últimos, si son tales, se caracterizan por su clara intención de democratizar el régimen. De ahí por ejemplo que, desde la perspectiva que asumo, Mikhail Gorbachev en Rusia, Pietr Botha en Sudáfrica o el general Reynaldo Bignone en Argentina no sean considerados fundacionales. Ciertamente impulsaron la liberalización de sus regímenes pero en modo alguno estaban comprometidos con un cambio de la naturaleza del régimen (Huntington 1991: 136; McGuire 1995: 138). Ahora bien, es evidente que una visión más completa y veraz del proceso de cambio requiere tener en cuenta no sólo los liderazgos fundacionales sino también otros líderes de un país —civiles, económicos, eclesiásticos o militares— debido a sus relaciones y vínculos con importantes sectores de la sociedad. Quizás por ello algunos autores han preferido utilizar las elites como unidad de análisis (Burton, Gunther y Hígle 1992: 8), por más que en ocasiones se introduzca cierta confusión al intercambiarse los términos elites y líderes.

Caracterización del liderazgo fundacional

Como ha indicado Jones (1989: 5), las oportunidades del liderazgo son altamente contextuales. Como ya señalé más arriba, los líderes fundacionales actúan en una coyuntura específica, el cambio de régimen, pero en momentos y en países con características diferentes. Aún así, ¿es posible destacar algunas peculiaridades de los liderazgos que fueron exitosos en la fundación de nuevos regímenes democráticos?

Una primera característica es el contexto de extremada incertidumbre e indeterminación en el que actúan. La situación sociopolítica inestable incide en relaciones cambiantes de poder, en la configuración de alianzas altamente precarias (Przeworski 1986: 54) y en una elevada indeterminación de las interacciones, las estrategias y los resultados (O'Donnell y Schmitter 1986: 4, 66).

Un segundo aspecto es el tipo de tareas que tienen que desempeñar los líderes en el establecimiento de un régimen democrático, muy diferentes a las que ejercen los liderazgos en periodos de estabilidad democrática. En la transición a la democracia, las actuaciones del liderazgo se observan en dos niveles: creación de instituciones y reglas de juego, por un lado, y gestión del gobierno, por otra parte. Ello plantea retos importantes, produce riesgos considerables y ocasiona costes nada desdeñables. En dicho contexto, la comunicación y establecimiento de buenas relaciones con sectores clave del mundo empresarial, militar, eclesiástico y político son esenciales para asegurar su apoyo, o cuando menos su aceptación, y facilitar la instauración del nuevo régimen. Al respecto, Linz (1997: 81) ha destacado cómo las relaciones de tolerancia, confianza y apoyo, según los casos, entre líderes gobierno y oposición resultan trascendentales para asegurar el éxito de las nuevas democracias.

La multiplicidad de roles es una tercera peculiaridad estrechamente relacionada con las anteriores (Blondel 1998: 19). Los líderes fundacionales para alcanzar sus objetivos deben saber introducir los temas en la agenda política, persuadir y convencer de su necesidad y posteriormente defender la reforma lograda. Cumplen, por tanto, distintas funciones. Debe además tenerse en cuenta las

¹¹ Este argumento, ya está presente en la teoría política clásica. Al efecto, podemos remontarnos, al menos, hasta Maquiavelo. Este autor, en una de sus muchas agudas apreciaciones, dejó constancia en su obra *El Príncipe* (1979: 128) de la importancia que tiene el “libre albedrío” de los hombres en los hechos sociales.

situaciones diferentes de las que han partido los países no democráticos. En unos casos, condiciones socioeconómicas estructuralmente favorables permitieron a los liderazgos concentrar sus esfuerzos en la agenda política, así ocurrió por ejemplo en el Sur de Europa, especialmente en España. En los países latinoamericanos también las elites se centraron en los aspectos políticos pero la crisis económica y la cuestión social adquirieron mayor notoriedad y condicionaron en mayor medida las estrategias de aquellos que accedieron al poder. Finalmente, en los países de Europa del Este los liderazgos enfrentaron muchos más problemas debido a la doble naturaleza de la transición: política y económica. Respecto a la variedad de funciones, pueden destacarse dos aspectos. Primero, sus actuaciones pueden generar desencanto, desengaño y frustración entre amplios sectores de la población. En segundo lugar, dada la magnitud de los problemas y la multiplicidad de roles que el líder tiene que cumplir quizás sea difícil que éste por sí solo de una respuesta adecuada a todas las dificultades. Como bien ha señalado Blondel (1998: 20), la existencia de dos o más líderes que compartan responsabilidades o se alternan en el poder puede contribuir a una mejor solución de los problemas.

Finalmente, es posible destacar sus habilidades políticas entrelazadas con características personales muy diversas, así como trayectorias políticas y modos de acceso al poder variados. De la literatura examinada se desprende que los líderes exitosos en la creación de un nuevo régimen exhibieron un conjunto de cualidades políticas, con más o menos intensidad y predominio dependiendo de la coyuntura: ambición política, resistencia, astucia, manejo de los tiempos, buen entendimiento de los problemas que les llevaba a priorizar y diseñar la estrategia correspondiente, capacidad de comunicación política y movilización, y atractivo personal o carisma.

Los condicionantes del liderazgo fundacional

Si partimos de la premisa que los líderes fundacionales actúan condicionados y limitados por determinadas circunstancias, es importante saber qué tipos de factores deben evaluarse para colegir su capacidad de influencia e impacto en la construcción de un régimen democrático. Básicamente se trata de considerar la estructura de oportunidades, entendida ésta como el conjunto de factores que provee recursos y constreñimientos, oportunidades y limitaciones a los líderes. Algunos autores han destacado los aspectos estructurales en el desarrollo democrático (Diamond, Linz, Lipset 1990: 9-34), pero tal tipo de aproximaciones requiere matices. Las transiciones a la democracia son generalmente más breves y, por tanto, se deben analizar otros factores adicionales propios de la coyuntura. Más útiles resultan trabajos como el de Elgie (1995: 8), quien en su examen sobre el liderazgo de Jefes de Estado y Primeros Ministros señala que el entorno lo componen factores institucionales y no institucionales¹². Además, establece una clara diferenciación de elementos que afectan al liderazgo. No obstante, peca de institucionalista. Incluso es razonable dudar que los factores que Elgie toma en cuenta en su estudio sobre líderes en democracias estables —por ejemplo, Francia, Estados Unidos o Japón— sean igualmente decisivos en procesos de democratización. El cambio oscurece algunos y otorga mayor relevancia a otros.

A riesgo de simplificar en exceso, a partir de los casos analizados pueden destacarse un conjunto de aspectos: características personales y habilidades políticas de los líderes, tipo de régimen anterior y modalidad de la transición, marco institucional, cultura política, redes de apoyo, opinión pública y *fortuna*. A continuación paso a describir brevemente varios factores que me han permitido observar el desempeño de los líderes durante la etapa de construcción de un régimen. Dejo para un trabajo posterior la incorporación y discusión de los casos.

Características personales y habilidades políticas

El conocimiento de los líderes requiere considerar aspectos psicológicos que puedan influir en su conducta, pero aquí se soslayan por obvias razones de competencia académica y se abordan los rasgos sociopolíticos. En este sentido, lo importante es la cosmovisión política del líder, esto es el tipo de creencias, actitudes e ideología(s) influyen para que tome una decisión o adopte un comportamiento. Aunque para ello en ocasiones haya que observar su trayectoria política hasta ocupar dicho puesto. Respecto a las habilidades, deben tenerse en cuenta aquellos conocimientos, destrezas y relaciones que despliegue el líder en la vida política para fijar la agenda, introducir cambios en la misma, persuadir a otros líderes o a los ciudadanos sobre determinado asunto o replantear determinados objetivos (Riker 1986).

¹² Dentro de los institucionales destaca la estructura de recursos dentro del ejecutivo, la relación entre el gobierno central y otros niveles de gobierno y la estructura de recursos dentro del partido y entre los partidos. Respecto a los no institucionales, resalta el legado histórico, las actitudes sociales y los deseos populares. A su vez, determina con precisión algunos factores que condicionan cada uno de esos elementos (Elgie 1995: 13-23).

Tipo de régimen anterior y modalidad de la transición

Si un país tiene resuelto el problema de la estatidad (Rustow 1970; Linz y Stepan 1996), entonces debemos contemplar inicialmente dos variables, una macro y otra contextual, estrechamente relacionadas: el tipo de régimen anterior y el modo que realiza la transición a la democracia. De acuerdo a Linz y Stepan (1996: 40-54)¹³, los tipos de regímenes no democráticos —autoritarios, totalitarios, posttotalitarios y sultanísticos— tienen importantes implicaciones para el tipo de transición y las tareas a realizar una vez establecida la democracia. Y cabe suponer que también las características del régimen anterior condicionan la capacidad de acción y las estrategias de los líderes fundacionales. Pero ese impacto se observa mejor si relacionamos dicho factor con el modo en que se produce el cambio. Al respecto, básicamente se han observado tres procesos en la última ola democratizadora: la reforma o transformación del régimen, controlada por los sectores liberalizadores del régimen, la ruptura —que puede deberse al colapso del régimen, por ejemplo debido a la derrota en una guerra; una revolución armada; un golpe militar o una sublevación civil— que da lugar a un gobierno provisional, y por último el proceso de *transplacement* (ruptura-reforma), caracterizado por la interacción y negociaciones gobierno-oposición (Huntington 1991: 121-161; Linz y Stepan 1995: 57-61). De los análisis realizados por dichos autores se deduce que cuanto más se hayan desarrollado las esferas de la autonomía social, la estructura jurídico-política, la burocracia profesional o la economía de mercado menores serán las dificultades para establecer el nuevo régimen. En este caso, los regímenes autoritarios maduros o algunos regímenes posttotalitarios evolucionados parten inicialmente con ventaja frente a los regímenes totalitarios o sultanísticos. Más específicamente, si tenemos en cuenta los líderes del régimen no democrático anterior, podremos advertir que en el caso de que los militares como institución hayan desempeñado funciones de gobierno las tareas del liderazgo democrático pueden verse dificultadas o condicionadas por las imposiciones o el poder de veto sobre determinadas parcelas en un escenario democrático; esas restricciones son menores en el caso de que un grupo de militares, tenientes, coroneles, hayan accedido al poder porque a la hora de las negociaciones los militares como institución no se verán amenazados y serán más flexibles en cuanto a las peticiones de la oposición democrática, por ejemplo respecto a violaciones de derechos humanos. Por otro lado, en el caso de liderazgos civiles, debe distinguirse entre los personalistas y los de partido único.

Marco institucional

Las instituciones políticas juegan un papel fundamental. Éstas contribuyen a la conformación de los objetivos y estilos de los liderazgos, median entre los actores e influyen en los resultados. Debido a que la situación es más fluida durante el cambio de régimen que en periodos de estabilidad democrática no cabe esperar que las instituciones desempeñen idénticas funciones en uno y otro contexto. Aún así, que las reglas estén cambiando no implica que no puedan influir en la toma de decisiones de los líderes. En particular, conviene destacar la estructura de la relación de poderes y las características de los partidos y el sistema de partidos.

Parte de la influencia que el líder fundacional ejerce se debe a su posición dentro del Ejecutivo. Al efecto, debe partirse de su acceso al poder (nombramiento o elección popular) ya que afecta a su legitimidad. Otro elemento importante es el sistema de gobierno puesto que los sistemas presidenciales o semi-presidenciales son, en principio, más conducentes a la personalización del poder. Ello otorga generalmente mayor visibilidad y capacidad de influencia al líder dentro del Ejecutivo puesto que en el caso de los sistemas parlamentarios la correlación de fuerzas influirá de modo importante en su capacidad de maniobra. El primer ministro puede verse obligado a dedicar más esfuerzos a recabar apoyos, incluso dentro de su propio partido, que a la construcción del nuevo régimen. Los poderes derivados de las distintas leyes y normas también afectan a la capacidad de decisión de un presidente o primer ministro. La posibilidad de que un líder con menos poderes constitucionales influya más no puede descartarse ya que ello es algo consustancial al ejercicio del liderazgo, pero en teoría más recursos institucionales otorgan al líder mayor capacidad de maniobra. También hay que tener en cuenta el tipo de relación con la burocracia, el poder legislativo, el sistema judicial o la influencia de la posición internacional del país en las decisiones del Ejecutivo (Elgie 1995: 16-17). En este último caso he encontrado más útil para el análisis estudiar cómo los fenómenos internacionales condicionan las decisiones del líder.

Otros elementos a destacar son los partidos y el sistema de partidos. En situaciones de cambio es evidente que el grado de institucionalización de ambos sea incipiente o débil. De ahí que típicas funciones como la representación o la agregación de demandas se cumplan en menor medida. En principio, no existe un número idóneo de partidos para que el líder fundacional sea exitoso en la persecución de sus

¹³ Huntington (1991: 110) utiliza una tipología menos extensiva pero que recoge igualmente los tipos de regímenes que iniciaron procesos democratizadores a partir de 1974: dictaduras personales, regímenes militares y sistemas de partido único.

objetivos pero es incuestionable que un excesivo número de partidos, atribuyéndose en muchos casos una representación que posiblemente no tengan, o en todo caso sea difícil de comprobar si todavía no se han celebrado las primeras elecciones democráticas, puede dificultar mucho su capacidad de maniobra. Muy particularmente si el partido que apoya ese líder no tiene la mayoría absoluta en el parlamento. Igualmente, si depende del apoyo de otras fuerzas (o forma coalición con ellas) obviamente sus recursos se reducen. Por otra parte, en un régimen presidencial si el partido del líder fundacional tampoco cuenta con mayoría absoluta en las Cámaras, éste podría tener muchas dificultades en la toma de decisiones¹⁴. Los tipos de conflictos presentes en la sociedad, cómo los filtran los partidos y cuál es la cultura política de sus élites puede incidir de manera notable en el comportamiento de los líderes fundacionales.

Pero no sólo la estructura de la (incipiente) competencia partidista y el apoyo del líder en el poder legislativo (en caso de que se hayan celebrado elecciones democráticas) influyen en su poder de decisión. También el grado de cohesión de su partido o fuerzas que le apoyan es importante. Pero aunque el apoyo de una fuerza cohesionada puede resultar decisivo para el líder, la situación no es equiparable en importancia a momentos posteriores a la transición democrática (Diamond, Linz y Lipset 1990: 26-27). Finalmente, es importante considerar la vida interna de la organización partidista a la que pertenece el líder fundacional. Que éste sea también el principal líder de su fuerza política le otorga un recurso político-institucional adicional. En caso de que no sea así, las situaciones de diarquía pueden afectar notablemente a la agenda política del líder fundacional en caso de disputas o falta de entendimiento entre los distintos centros de poder.

Cultura política

La transición a la democracia es un periodo en el que confluyen valores democráticos y autoritarios, debido a la naturaleza del régimen anterior —cualquiera que sea el tipo—, si bien para entender su impacto posterior debe tomarse en consideración las tradiciones culturales e históricas de dicho país (Diamond, Linz, Lipset 1990: 17). Aunque en cada caso han podido ser dominantes determinados valores o creencias entre la población y las élites, es obvio que una cultura política escasamente democrática dificulta mucho las actuaciones de los líderes que buscan instaurar un nuevo régimen. Por el contrario, la extensión de valores pluralistas y liberales entre grupos con capacidad de influencia o chantaje y diversos sectores sociales puede ser un factor fundamental para el avance del proceso democratizador. Los líderes fundacionales estarán en mejores condiciones para evitar situaciones excesivamente polarizadas, limitar el alcance de la violencia o alcanzar acuerdos sobre aspectos básicos del nuevo sistema. En última instancia, una cultura política fuertemente impregnada de rasgos autoritarios puede obstaculizar de modo decisivo la instauración y estabilidad de aquél, aunque ello no implica que dichas características no puedan revertirse con posterioridad al establecimiento del sistema democrático.

Red de apoyos

La capacidad de maniobra de los líderes fundacionales también se ve afectada por la red de apoyos, esto es las alianzas y coaliciones que el líder es capaz de forjar con el fin lograr objetivos, obtener recursos o información. Los apoyos pueden ser individuales o colectivos, formales o informales.

Respecto a la primera distinción, los líderes fundacionales entablan un conjunto de relaciones individuales tanto con miembros del régimen anterior como de la oposición democrática, también destacan los lazos con amistades y personalidades políticas, muchas de las cuales son cooptadas para desempeñar funciones determinadas, no necesariamente de gobierno. Respecto a los apoyos colectivos, quizás el más destacado provenga de la(s) organización(es) política(s) que el líder haya creado o de la que sea miembro. Tal respaldo es fundamental para competir en las primeras elecciones e intentar obtener una amplia mayoría en los órganos representativos.

Los apoyos legales se derivan de la posición formal que ocupa el líder. Si bien las normas son fluidas durante el periodo de cambio, siempre existe una normativa a la que aquél puede remitirse. En este sentido, la cooperación por los miembros de la red puede darse bien por miedo a sanciones —capacidad coactiva del ejercicio del poder— o por la creencia en su legitimidad que se proyecta sobre la posición que ocupa. Y ahí las cualidades personales, ya referidas más arriba, de los líderes juegan un papel importante, dado que sectores opuestos a la implantación del régimen democrático o incluso sectores opositores democráticos intentarán bloquear muchas de sus decisiones y políticas. Respecto a los apoyos utilitarios, éstos pueden darse por dos razones: i) los miembros de la red consideran que determinadas demandas, intereses y valores compartidos por amplios colectivos son atendidas. Por ejemplo, el impulso de determinados acuerdos, o la paralización de reformas económicas, para enfrentar una crisis, ii) el clientelismo, entendido como una relación informal de poder se caracteriza por el intercambio en

¹⁴ Las relaciones ejecutivo-legislativo en sistemas presidenciales ha dado lugar a una abundante literatura en las últimas décadas. Véase por ejemplo Linz y Valenzuela (1994) o Sartori (1994).

condiciones de desigualdad y dependencia entre el líder y los clientes, ya sean personas o grupos. Ciertamente, el intercambio de favores se basa en una concepción instrumental y particularista que puede contribuir a la reducción del conflicto hasta el establecimiento del régimen pero que en modo alguno producirá más legitimidad al nuevo régimen (Caciagli 1989: 326). En las transiciones a la democracia es importante tener en cuenta que el líder puede desarrollar más o menos sus redes clientelares en función de la capacidad que tenga de controlar, directa o indirectamente, los recursos del Estado. A partir de ahí se le pueden presentar amplias posibilidades utilizar la administración pública, la concesión de bienes, contratos o la procura de determinados servicios. Sin olvidar el manejo de la normativa en temas jurídicos o fiscales.

Opinión pública

Los procesos de instauración de un nuevo régimen democrático se caracterizan por el cambio en las reglas de juego y la inexistencia de pautas de comportamiento estables. Ello dificulta la toma de decisiones por parte de los líderes políticos. Para contrarrestar en parte dicha dificultad, los dirigentes cuentan con un importante instrumento: los sondeos de opinión. Como han destacado algunos especialistas, la opinión pública se expresa sobre todo a través de los sondeos los cuales influyen en la toma de decisiones políticas (Muñoz-Alonso 1995: 111). Puesto que los sondeos permiten analizar y evaluar las conductas, los conocimientos y los valores de los ciudadanos (Worcester 1995: 188), constituyen un poderoso recurso de información.

En una situación de cambio político, los líderes podrán prever o anticiparse a las reacciones que sus medidas produzcan entre los ciudadanos. Igualmente, dichos sondeos pueden ser decisivos en la consecución de algunos objetivos. Así por ejemplo, un buen conocimiento de lo que piensan los ciudadanos puede servir de contrapeso a las presiones de grupos o sectores que se opongan a determinadas medidas. El líder podrá mostrarse más firme y resolutivo si sabe que cuenta con el respaldo de los sondeos. Igualmente, las encuestas pueden cumplir un papel importante en las negociaciones que el líder fundacional debe entablar con distintos grupos. Es evidente que en un contexto de cambio la representación que puedan arrogarse partidos y organizaciones sociales puede no estar refrendada por las urnas. Igualmente, las manifestaciones y movilizaciones de algunos sectores puede proyectar la imagen de una representatividad que quizás no tengan. Nuevamente, los sondeos pueden arrojar evidencia suficiente para que el líder pueda calibrar mejor sus decisiones. Todo lo indicado con anterioridad abunda en la idea de que los sondeos, en tanto que instrumentos que recogen la opinión de los ciudadanos, son un recurso disponible para el líder. No obstante, en ocasiones, la publicación de encuestas que recogen la opinión sobre los líderes y sus actuaciones también puede erosionar la imagen, credibilidad o liderazgo de éstos.

Fortuna

Por último, la *fortuna* también es un factor a tener en cuenta. Maquiavelo (1979: 121) ya señaló hace varios siglos la importancia de la misma, admitiendo que ésta pudiese ser el árbitro de la mitad de las acciones de las personas. Es difícil calibrar su impacto, pero no cabe duda que la fortuna, entendida como azar, casualidad o suerte, incide en la capacidad de maniobra y el impacto del liderazgo fundacional. Eventos externos, crisis inesperadas o efectos imprevistos pueden jugar a favor del liderazgo pero también en contra en determinados momentos.

Consideraciones finales

El estadio de la investigación en curso no me permite todavía extraer conclusiones sólidas. Debido a ello, prefiero destacar algunas proposiciones generales respecto a las características, el rol y el impacto de los liderazgos fundacionales de regímenes democráticos.

1. No hay un único factor que explique ni la aparición —esto es por qué se les elige— ni la centralidad de los líderes fundacionales en los procesos democratizadores a partir de 1974.
2. De los casos examinados se desprende que los líderes fundacionales tuvieron trayectorias muy diversas hasta acceder al poder.
3. Ningún factor personal o habilidad explica por sí mismo su capacidad para construir el nuevo régimen democrático. La cualidad de haber sido con anterioridad demócratas convencidos no tiene por qué ser inexcusable. Ideas básicas claras, elevadas dosis de intuición política, coraje, buen manejo de los tiempos, resistencia o aptitud para la negociación son algunas características apreciadas pero que en todo caso se interrelacionan con otros factores políticos, contextuales e institucionales.

4. No existió un plan totalmente preconcebido para establecer la democracia como tampoco se observa una única estrategia. En todo caso, la correlación de fuerzas no les permitió a los líderes una ruptura plena e inmediata con el pasado ni la posibilidad de imponer plenamente su agenda. Éstos tuvieron que recurrir a una estrategia gradualista aunque ello no les impidió en algunas ocasiones romper o innovar respecto al periodo anterior.
5. La evidencia muestra que el impacto del líder fundacional no sólo está relacionado con factores personales, habilidades políticas o aspectos contextuales, institucionales o políticos. Su posición, esto es el puesto o puestos que ocupan durante el cambio, y el momento en el que asumen la Jefatura del Estado o la Presidencia del Gobierno son elementos fundamentales para evaluar su influencia en la construcción del régimen e impacto posterior.
6. El éxito en la instauración del nuevo régimen democrático no garantizó la posterior centralidad de los líderes fundacionales. La difícil combinación de construcción de un régimen y gestión de la *cosa pública* una vez en el poder tuvo resultados muy desiguales según los casos. Ahora bien, a medio plazo la eficacia en el proceso de cambio político no se tradujo en una mayor popularidad y capacidad de influencia.
7. Los efectos de las acciones de liderazgos fundacionales fuertes pueden ser duraderos en cuanto a los valores, las normas, las instituciones o los símbolos. Sin embargo, ello no implica “petrificación”. El régimen continúa transformándose.

REFERENCIAS

- BLONDEL, J. (1987), *Political leadership. Toward a general analysis*. Londres: Sage.
- (1998), “The leadership role in changing governments. A methodological framework for comparative analysis”, en J. Blondel y C. Cansino (eds.), *Political leadership in changing societies*. México, D. F.: Centro de Estudios de Política Comparada.
- BURNS, J. M. (1979), *Leadership*, 1ª edición en rústica. New York: Harper & Row.
- BURTON, M., GUNTHER, R. y HIGLEY, J. (1992), “Introduction: elite transformations and democratic regimes”, en J. Higley y Richard Gunther (eds.), *Elites and democratic consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CACIAGLI, M. (1989), “Il clientelismo nel terzo mondo”, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XIX (2), pp. 321-331.
- CERNY, P. G. (1990), *The changing architecture of politics*. Londres, Newbury Park y New Delhi: Sage.
- DIAMOND, L., LINZ, J. y LIPSET, S. M. (1990), “Introduction: Comparing experiences with democracy”, en L. Diamond, J. J. Linz y S. M. Lipset (eds.), *Politics in developing countries*. Boulder, Co: Lynne Rienner Publishers.
- ELGIE, R. (1995), *Political leadership in liberal democracies*. Houndsmills, Basingstoke, Hampshire: Macmillan Press.
- GUNTHER, R., PUHLE, H. J., y NIKIFOROS DIAMANDOUROS, P. (1995), “Introduction”, en R. Gunther, J.H. Puhle y P. Nikiforos Diamandouros, *The politics of democratic consolidation. Southern Europe in comparative perspective*. Baltimore: The Social Science Research Council/ The Johns Hopkins University Press.
- HUNTINGTON, S. P. (1968), *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University Press.
- (1991), *The third wave: democratization in the late twentieth century*. Norman y Londres: University of Oklahoma Press.
- JONES, B. D. (1989), “Causation, constraint, and political leadership”, en B. D. Jones (ed.), *Leadership and politics. New perspectives in Political Science*. Lawrence: University Press of Kansas.
- KELLERMAN, B. (1986), *Political leadership. A Source Book*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- LINZ, J. J. (1997), “El liderazgo innovador en la transición a la democracia y en una nueva democracia”, en M. Alcántara y A. Martínez (eds.), *Política y gobierno en España*, pp. 53-93. Valencia: Tirant lo Blanch [primera edición del trabajo en inglés, 1987].
- LINZ, J. J. y STEPAN, A. (1996), *Problems of democratic transition and consolidation. Southern Europe, South America, and post-communist Europe*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- LINZ, J. J. y VALENZUELA, A. (1994), *The failure of presidential democracy. Comparative perspectives*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- MCGUIRE, J. W. (1995), “Interim government and democratic consolidation: Argentina in comparative perspective”, en Y. Shain y J. J. Linz (eds.), *Between States. Interim governments and democratic transitions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MAQUIAVELO, N. (1979), *El príncipe*, 16ª edición. Madrid: Espasa Calpe.

- MORLINO, L. (1985), *Como cambian los regímenes políticos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales [primera edición en italiano, 1980].
- MUÑOZ-ALONSO, A. (1995), "Opinión pública y Parlamento. Las transformaciones del régimen parlamentario", en A. Muñoz-Alonso y Juan Ignacio Rospir (Directores de la Edición), *Comunicación Política*, pp. 71-117. Madrid: Universitas.
- NATERA, A. (2001), *El liderazgo político en la sociedad democrática*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- O'Donnell, G. y SCHMITTER, P. C. (1986), *Transitions from authoritarian rule. Tentative conclusions about uncertain democracies*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- PAIGE, G. D. (1977), *The scientific study of political leadership*. Nueva York: Free Press.
- PRZEWORSKI, A. (1986), "Some problems in the study of the transition to democracy", en G. O'Donnell, P. C. Schmitter y L. Whitehead, *Transitions from authoritarian rule. Comparative perspectives*.
- RUSTOW, D. (1970), "Transitions to democracy", *Comparative Politics* 2, nº 3, pp. 337-365.
- SARTORI, G. (1994), *Comparative constitutional engineering. An inquiry into structures, incentives and outcomes*. New York: New York University Press.
- WORCESTER, R. (1995), "Los sondeos políticos electorales", en A. Muñoz-Alonso y Juan Ignacio Rospir (Directores de la Edición), *Comunicación Política*, pp. 171-194. Madrid: Universitas.