

PETER H. SMITH

# LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

Traducción de Carmen Martínez Gimeno

INSTITUTO DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS,  
UNIVERSIDAD DE ALCALÁ

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES

2009

# ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
PRÓLOGO .....	13
INTRODUCCIÓN: LAS DIMENSIONES DE LA DEMOCRACIA.....	19
 <b>PRIMERA PARTE</b> <b>PERSPECTIVAS HISTÓRICAS, 1900-2000</b>  	
1. LOS CICLOS DE LA DEMOCRACIA ELECTORAL .....	33
LOS LEGADOS DE LA INDEPENDENCIA .....	34
CICLOS Y TENDENCIAS.....	36
Perspectivas globales y comparativas .....	43
¿DOMINÓS DEMOCRÁTICOS?.....	45
VARIACIONES SUBREGIONALES Y EL COLOSO DEL NORTE .....	47
LECCIONES DEL TIEMPO: LA EXPERIENCIA PREVIA.....	49
DEMOCRACIA E INESTABILIDAD .....	51
2. TRANSICIONES Y CONTINUIDADES .....	56
PUNTOS DE PARTIDA.....	56
¿REQUISITOS ECONÓMICOS?.....	59
LAS FUERZAS SOCIALES .....	64
Ciclo 1: 1900-1939.....	64
Ciclo 2: 1940-1977 .....	67
Ciclo 3: 1978-2000.....	69
FINALES DE JUEGO Y NEGOCIACIONES DE LA ÉLITE .....	71
El proceso de negociación.....	72
Casos específicos .....	75
LOS PATRONES DE CAMBIO EN PERSPECTIVA .....	77
3. LOS MILITARES .....	79
FORJANDO PATRIAS .....	80
PATRONES DE PARTICIPACIÓN .....	82
Misiones y regímenes .....	85

	<u>Pág.</u>
LAS GUERRAS CONTRA LA SUBVERSIÓN .....	88
EL DILEMA DE LOS DEMÓCRATAS: SÍ O NO A LA AMNISTÍA.....	92
Precedentes de Argentina.....	95
Las vueltas de Chile .....	99
MODOS DE INTERACCIÓN: LAS FUERZAS ARMADAS Y LA DEMOCRACIA .....	102
¿SE HAN MARCHADO LOS MILITARES?.....	106
4. CONTEXTOS GLOBALES, FUERZAS INTERNACIONALES .....	109
IMPERIALISMO Y DEMOCRACIA .....	110
LAS CRUZADAS ANTICOMUNISTAS .....	113
Contención de las mareas revolucionarias.....	116
Desplazamiento de las democracias inoportunas .....	118
Crisis económicas .....	120
OPTIMISMO E INCERTIDUMBRE: LA DÉCADA DE 1990 .....	122
Políticas estadounidenses.....	123
Organizaciones internacionales.....	126

## SEGUNDA PARTE LA ARENA ELECTORAL

5. EXPLORACIÓN DE ALTERNATIVAS INSTITUCIONALES.....	135
LOS TÉRMINOS DEL DEBATE .....	135
IMAGINANDO ALTERNATIVAS.....	137
¿A qué venía tanto alboroto?.....	137
Argumentos en pro del sistema parlamentario .....	138
Argumentos a favor del presidencialismo.....	140
¿Semipresidencialismo/semiparlamentarismo? .....	142
INTENTOS DE REFORMA .....	143
Brasil: la voz de los votantes .....	143
Argentina: cálculo de las probabilidades políticas .....	144
Chile: pacto por el presidencialismo .....	145
¿POR QUÉ NO? .....	146
6. VARIEDADES DE PRESIDENCIALISMO .....	149
EL PODER EJECUTIVO.....	150
Medios de elección .....	151
¿Reelección o no?.....	152
Fuentes de poder .....	154
EL PODER LEGISLATIVO .....	157
Sistemas electorales y reglas de representación.....	159
Ciclos electorales .....	162
Reelección y límites de mandato .....	162
Votación y registro de votos.....	163

	<u>Pág.</u>
Resultados institucionales.....	164
¿Destitución de presidentes? .....	165
PARTIDOS Y SISTEMAS DE PARTIDOS.....	167

### TERCERA PARTE CUALIDADES DE LA DEMOCRACIA

7. CAPACIDAD DEL ESTADO Y RESULTADOS POLÍTICOS .....	177
EL ESTADO LATINOAMERICANO: PAPELES Y COMPETENCIAS .....	178
DEMOCRACIA FRENTE A DICTADURA: HIPÓTESIS GENERALES.....	182
LA POLÍTICA DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO.....	184
TRABAJADORES Y PUESTOS DE TRABAJO.....	187
REPERCUSIONES SOCIALES: SALUD Y EDUCACIÓN .....	189
EL PROBLEMA DE LA POBREZA .....	193
DESIGUALDAD Y DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA .....	195
8. LA POLÍTICA DE LA EQUIDAD SOCIAL.....	199
PERDIENDO TERRENO: LA CLASE OBRERA .....	200
Signos de tiempos duros .....	202
Política de suma cero .....	205
MUJERES: ¿EN ASCENSO? .....	206
Modelos de participación.....	208
Representación política.....	209
Puestos y políticas.....	213
REUNIENDO FUERZA: LOS PUEBLOS INDÍGENAS .....	215
Bolivia: política de partidos .....	216
Ecuador: fortaleza de los movimientos sociales.....	218
Guatemala: guerra civil y genocidio .....	219
9. LIBERTADES, DERECHOS Y DEMOCRACIA ILIBERAL.....	223
GRADACIONES DE DEMOCRACIA .....	224
LIBERTAD DE PRENSA .....	225
Leyes y políticas antidifamatorias .....	228
Perspectiva analítica .....	230
EL DESIGUAL IMPERIO DE LA LEY .....	231
EL CONTENIDO CAMBIANTE DE LA DEMOCRACIA ELECTORAL .....	236
10. EL VEREDICTO DEL PUEBLO .....	243
EL CONCEPTO DE CULTURA POLÍTICA .....	244
LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA: GRADOS DE APOYO POPULAR.....	248
EL APOYO DE LA DEMOCRACIA: CREDOS E IDEOLOGÍA.....	250
Un asunto de confianza .....	251
Credos políticos .....	252

	<u>Pág.</u>
EL APOYO DE LA DEMOCRACIA: DIMENSIONES SOCIALES .....	254
Percepciones sobre Argentina .....	256
APOYO A LA DEMOCRACIA: VALORACIÓN DE LOS RESULTADOS DEL SISTEMA...	258
Las raíces del desencanto.....	261
ACTIVISMO Y PROTESTA.....	264

#### CUARTA PARTE REFLEXIONES SOBRE LA DEMOCRACIA

11. LA DOMESTICACIÓN DE LA DEMOCRACIA .....	269
REVISIÓN DE LOS RESULTADOS PRINCIPALES .....	270
EXPLICACIÓN DEL ARGUMENTO: LAS FORMAS CAMBIANTES DE LA DEMOCRACIA.....	272
LA DEMOCRACIA EN LA ERA DE LA POLÍTICA DE MASAS .....	275
1940-1977: Los peligros de la democracia.....	275
1978-2000: La democracia se vuelve segura .....	278
EPÍLOGO: EL FUTURO DE LA DEMOCRACIA .....	283
NOVEDADES EN AMÉRICA LATINA, 2001-2004.....	283
Tendencias democráticas .....	283
Resultados y desencanto .....	287
¿UN CAMBIO DEL MUNDO? .....	290
LA CUESTIÓN DE LA CONSOLIDACIÓN.....	292
¿Profundización de la democracia?.....	295
Supervivencia, institucionalización y legitimación .....	297
ESCENARIOS ALTERNATIVOS .....	298
Permanecer inalterable .....	298
Retroceder.....	298
Avanzar .....	299
APÉNDICE 1. CLASIFICACIÓN DE LOS REGÍMENES ELECTORALES, 1900-2000 .....	303
APÉNDICE 2. GOLPES MILITARES EN AMÉRICA LATINA, 1900-2000 .....	309
LECTURAS SUGERIDAS.....	311

## PRÓLOGO

*Éste no es el libro que pretendía escribir. Mi plan original consistía en sintetizar la abundante literatura que existe sobre la democratización en América Latina contemporánea, integrar planteamientos conceptuales y poner los resultados al alcance de los estudiantes y el público en general, labor que parecía sencilla. Sin embargo, una vez que hube emprendido el proyecto, formulé una pregunta casi fatídica: ¿Qué hay nuevo y distinto en la fase actual de la democracia en América Latina? ¿Qué diferencias existen con los periodos anteriores? Las respuestas requerían una comparación sistemática del presente con el pasado, pero descubrí para mi asombro que la investigación con la que se cuenta arroja escasa luz sobre estos temas. Por tanto, no quedaba más que una solución: tenía que realizar yo mismo dicha investigación.*

*Esta circunstancia ha determinado que el libro fuera más difícil de escribir y, con toda probabilidad, más difícil de leer también, pues contiene una gran cantidad de datos empíricos que he considerado necesario incluir a fin de transmitir información básica y reforzar mis argumentos. Por un sentimiento de misericordia, he limitado al máximo las citas. El resultado es un volumen multifacético: una contribución académica, un libro de texto universitario y un análisis sobre las condiciones prevalecientes en una importante región del mundo.*

*Mis deudas intelectuales han aumentado a lo largo de los años. Los colegas de la Universidad de California en San Diego —Paul W. DRAKE, Arend LIJPHART, David MARES, Michael MONTEÓN y Matthew Soberg SHUGART— me proporcionaron orientación y ánimo desde el principio. Michael COPPEDGE y Mark JONES compartieron generosamente datos, percepciones e información. Carew BOULDING, Joseph KLESNER, Alejandra Ríos CÁZARES y Frederick W. TURNER me ofrecieron comentarios sobre partes de varios borradores. Los alumnos de licenciatura y doctorado sufrieron las sucesivas versiones del manuscrito.*

*Algunas instituciones académicas me brindaron oportunidades provechosas de presentar ideas en ciernes: el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) de la ciudad de México; la Casa de América de Madrid; la Universidad de Stanford; la Universidad Simón Bolívar de Caracas; la Universidad de British Columbia en Vancouver; la Universidad de Uppsala en Suecia; la Universidad de California en Berkeley; y la Universidad de California en Irvine. Además, Harley SHAIKEN y sus colegas del Center for Latin American Studies de la Universidad de*

*Berkeley me proporcionaron unas magníficas condiciones de trabajo para concentrarme en el manuscrito.*

*Quiero dar las gracias en especial a los ayudantes de investigación de la Universidad de California en San Diego Scott BAILEY, Michael HAWES, Kati SUOMINEN y Melissa ZIEGLER, cuyas contribuciones a este proyecto han sido inestimables. También deseo reconocer las contribuciones de los lectores anónimos cuyos comentarios constructivos han llevado a mejoras innumerables en el resultado final. Huelga decir que cualquier error de datos o interpretación que reste no me corresponde más que a mí.*

\* \* \*

*Casi una década después de haber iniciado la investigación que dio origen a este libro, se ha cumplido mi esperanza de que aparezca editado en español. Estoy profundamente agradecido a la Universidad de Alcalá por haber hecho posible mi sueño.*

*Muchas cosas han sucedido en estos últimos años. A pesar de algunos logros modestos en libertades civiles, la democracia iliberal —que combina elecciones libres y justas con la restricción sistemática de los derechos de los ciudadanos— sigue siendo la forma dominante de organización política en toda la región<sup>1</sup>. Las fuerzas armadas se han mantenido al margen: aunque no siempre se han sometido por completo a la autoridad civil, al menos no han efectuado golpes de Estado.*

*Los planes para un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) se han venido abajo, cediendo el paso a una red radial de acuerdos bilaterales entre Estados Unidos y los países socios preferentes. La demanda mundial de artículos básicos, que abarca desde el petróleo hasta el trigo y la semilla de soja, ha propiciado el resurgimiento del crecimiento económico, y aunque como resultado han descendido las tasas de pobreza, no lo han hecho los niveles de desigualdad. (Aplicando la conocida hipótesis de KUZNETS, que representa la relación entre desarrollo y desigualdad recurriendo a la forma de una U invertida, América Latina sigue estando en líneas generales en la parte izquierda o ascendente de la curva.)*

*Continúan celebrándose elecciones libres y justas, pero con un giro añadido: la nueva «izquierda» ha demostrado que puede ganar. En efecto, uno de los acontecimientos más destacados de los años recientes ha sido el surgimiento de la que se ha acabado conociendo como la «ola rosada» latinoamericana. Los candidatos de centroizquierda han logrado superar la resistencia de las élites consolidadas, la virulenta oposición de Estados Unidos y, de manera especial, los impedimentos institucionales ideados para evitar justo tal desenlace (como se explica en el capítulo 7).*

*Comenzando con Venezuela en 1998, la región fue testigo de una oleada de triunfos electorales de la izquierda en Brasil, Argentina, Bolivia, Ecuador y Nica-*

---

<sup>1</sup> Véase P. SMITH y M. R. ZIEGLER, «Liberal and Illiberal Democracy in Latin America», *Latin American Politics and Society*, 50, 1 (primavera de 2008), pp. 31-57.

*ragua. Algunos observadores creyeron (y muchos esperaron) que esta marea había alcanzado su cresta en 2006 tras las ajustadas derrotas sufridas por los candidatos populistas en Perú y México, pero en 2008 los votantes de Paraguay dieron su apoyo a Fernando Lugo, ex obispo católico y defensor de la «teología de la liberación», cuya victoria puso fin al reinado de sesenta y dos años del Partido Colorado, el equivalente del PRI mexicano en ese país. La nueva izquierda está viva y goza de buena salud<sup>2</sup>.*

### **La ola rosada en América Latina: países, presidentes y años de elección**

Venezuela	Hugo Chávez (1998, 2004, 2006)
Brasil	Luis Inácio Lula da Silva (2002, 2006)
Argentina	Néstor Kirchner (2003), Cristina Fernández de Kirchner (2007)
Bolivia	Evo Morales (2005)
Ecuador	Rafael Correa (2006)
Paraguay	Fernando Lugo (2008)

#### Derrotas ajustadas

Perú	Ollanta Humala (2006)
México	Andrés Manuel López Obrador (2006)

*¿Qué es esta tendencia y qué significa? Ante todo, la ola rosada es un movimiento de protesta. Es una protesta contra las condiciones de pobreza, desigualdad y corrupción. Es una protesta contra la incapacidad (o renuencia) de los gobiernos para impulsar una justicia social efectiva. Es una protesta de los ciudadanos contra las fuerzas económicas impersonales y los dirigentes políticos indiferentes.*

*En segundo lugar, supone un rechazo a las políticas neoliberales postuladas por el Consenso de Washington, políticas de libre mercado diseñadas para fomentar el libre comercio, la inversión extranjera y la reducción del poder estatal. Los pobres creen que el Consenso de Washington favorece a las élites privilegiadas a expensas de las masas sufridas.*

*El movimiento también rezuma cierto sabor antiestadounidense, resultado del arraigado resentimiento que provoca el estilo unilateral del gobierno de George W. Bush y, más en particular, de la oposición a la guerra de Irak. Los ciudadanos latinoamericanos juzgan ahora las políticas estadounidenses en todo el mundo, no sólo en el Hemisferio occidental, y por consiguiente muchos han perdido el respeto por la sociedad estadounidense.*

*En tercer lugar, la marea rosada es un amplio grupo de movimientos. Surge de las condiciones locales y no está centralizada. Sus miembros son fluidos y existe competencia entre sus filas. Está lejos de ser doctrinaria; la inspiración ideológica proviene de fuentes tan diversas como el nacionalismo, el populismo, la tra-*

<sup>2</sup> No incluyo aquí a presidentes con trayectorias izquierdistas que han gobernado desde el centro: entre estos casos se incluyen Ricardo Lagos y Michelle Bachelet de Chile, Lucio Gutiérrez de Ecuador, Tabaré Vázquez de Uruguay y Alan García de Perú.



*dición indígena, el catolicismo y —no constituye una sorpresa— formas diluidas de marxismo. Es además una tendencia democrática. Sus dirigentes han llegado al poder mediante elecciones libres y justas. Representan a sus ciudadanos. Sin duda, Hugo Chávez de Venezuela se ha movido hacia direcciones autoritarias, pero otros no lo han hecho. Y no todos son chavistas, ni mucho menos: puede que admiren su habilidad para poner en ridículo a George Bush y envidien sus petrodólares caídos del cielo, pero no pretenden imitar sus declaraciones ni sus políticas. Con el paso del tiempo, el presidente Lula de Brasil se ha ido distanciando poco a poco de Chávez para convertirse en su principal rival en el liderazgo de Sudamérica.*

*Inevitablemente, la terminología suscita cuestiones de definición. ¿Es apropiado hablar de «nueva izquierda» u «ola rosada»? ¿O se trata sólo de un cúmulo de episodios «populistas» anacrónicos?*

*La «nueva izquierda» en América Latina representa un conjunto de valores más que una ideología bien definida. Con la excepción parcial (y ambigua) de Chávez, no busca el cambio «revolucionario», sino que mantiene un amplio compromiso con la justicia social, el apoyo a los pobres y un sistema mundial pasivo. En contraste con la «derecha» actual, que destaca los derechos individuales y la competencia de libre mercado, la nueva izquierda subraya la importancia del bienestar comunitario, la solidaridad social y la responsabilidad estatal<sup>5</sup>. Y aunque carece de organización internacional (a pesar de los intentos chavistas de crear una), sus dirigentes se inspiran y apoyan entre sí.*

*Asimismo, esta formulación plantea problemas metodológicos. ¿Cómo se puede valorar la fortaleza de la marea rosada? La postura convencional, empleada arriba, es contar el número de presidentes de centroizquierda, pero es una perspectiva miope porque pasa por alto a los candidatos presidenciales que estuvieron a punto de alcanzar la victoria. Y lo que es más importante, no tiene en cuenta la amplitud y profundidad de las demandas populares por un cambio estructural. Donde existe injusticia social, hay apoyo para la nueva izquierda. Como cálculo aproximado, diría que entre el 30 y el 50 por 100 de los ciudadanos de la mayoría de los países latinoamericanos sienten una enorme simpatía por la «nueva izquierda». El punto clave es centrarse en la base social y no sólo en los resultados electorales.*

*Un argumento fundamental de este libro ofrece un modo más de comprender la ola rosada. Puede contemplarse como una reacción contra la «domesticación» de la democracia que se describe en el capítulo 11. Por diversas razones, las democracias latinoamericanas surgidas después de las transiciones plantearon —cuando mucho— escasas amenazas a los intereses establecidos y las élites. Los programas políticos eran restringidos, los sectores populares estaban desorganizados y los Estados carecían de recursos y facultades; en contraste con la generación anterior, la democracia ya no resultaba «peligrosa». Sin embargo, durante la última década la acumulación incesante de quejas populares y la desintegración progresiva de las instituciones tradicionales han creado demandas y*

---

<sup>5</sup> Véase mi capítulo «Perspectivas de la izquierda política latinoamericana», en P. PÉREZ HERRERO (ed.), *La «izquierda» en América Latina*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, 2006, pp. 291-305.

*oportunidades para un nuevo estilo de movimientos políticos. En un sentido dialéctico, fue la debilidad de la democracia latinoamericana en la década de 1990 la que allanó el camino para la nueva izquierda en la década de 2000.*

*Lo más esencial es que la marea rosada latinoamericana significa que las masas enfadadas y desencantadas están expresando su descontento en las urnas. No están tomando las armas, echándose al monte, poniendo bombas o participando en conspiraciones terroristas. Están votando. A pesar del escepticismo extendido, no rechazan la política democrática. Por el contrario, emplean los instrumentos más básicos de la democracia para expresar demandas y buscar una reforma de largo alcance.*

*Y como resultado, la ola rosada presenta una prueba crucial: si la democracia electoral en el mundo en vías de desarrollo es capaz de conseguir la justicia social. Ésta es una de las cuestiones más cruciales del siglo XXI. Esperemos que la respuesta sea afirmativa.*

## INTRODUCCIÓN

# LAS DIMENSIONES DE LA DEMOCRACIA

*«La democracia es un abuso de la estadística».*

Jorge Luis BORGES

*«Muchas formas de gobierno se han intentado y se intentarán en este mundo de pecado y aflicción. Nadie pretende que la democracia sea perfecta o totalmente sabia. En realidad, se ha dicho que la democracia es la peor forma de gobierno, exceptuando todas las restantes que se han intentado de tiempo en tiempo».*

Winston CHURCHILL

### EL CUENTO DE LOS DOS PRESIDENTES

Vinieron de todas partes. Campesinos, trabajadores, estudiantes y familias llegaron andando, en bicicleta, avión y autobús. Antônio Francisco dos Santos caminó durante veintisiete días desde los arrabales de São Paulo para llegar a la capital de la nación. Francisco das Chagas Souza pedaleó más de 2.000 kilómetros. Como no podían pagarse hoteles, familias enteras acamparon al aire libre a las afueras de la ciudad. El padre de una de esas familias declaró ferviente: «No me lo perdería por nada del mundo». ¿Qué podía haber atraído tal atención popular?

Fue la toma de posesión de Luiz Inácio Lula da Silva como trigésimo sexto presidente de Brasil. Su historia contiene elementos de magia. Nacido en la pobreza más extrema en el noreste afligido por la sequía y abandonado por su padre, «Lula» y sus siete hermanos emigraron con su madre a la ciudad industrial de São Paulo, donde pasó de niño limpiabotas a tornero y dirigente del sindicato de metalúrgicos, convirtiéndose en un crítico directo del régimen militar que gobernó Brasil de 1964 a 1985. Fundó el izquierdista Partido de los Trabajadores (conocido por sus iniciales en portugués como PT) y a partir de entonces se presentó sin éxito a la presidencia del país. A su cuarto intento, en 2002, obtuvo el 61 por 100 de los votos en la segunda vuelta electoral y un total de 52 millones de votos, lo que constituyó un rotundo triunfo. Como proclamaban los carteles de campaña, «El tiempo de Lula ha llegado».

Ésta era la primera transición de Brasil entre dos presidentes elegidos democráticamente en más de cuarenta años. También fue la primera vez en la historia nacional que una persona de orígenes tan humildes había ascendido a semejante altura. Lula no sólo representaba a la clase obrera, sino que —en agudo contraste con su predecesor, el intelectual cosmopolita Fernando Henrique Cardoso— pertenecía a dicha clase.

El día de la investidura (1 de enero de 2003) se convirtió en una fiesta gigante. Los organizadores colocaron pantallas de televisión enormes y un estrado donde comenzaron a tocar grupos de pop brasileños horas antes de que empezaran las ceremonias. Los puestos al aire libre vendían de todo, de vaqueros a cerdo a la parrilla y cerveza. Después de un viaje de catorce horas en autobús desde São Paulo, el músico pop João Carlos Souza estiró las piernas y se puso una camiseta que decía «100 por ciento Lula». Nunca antes había asistido a una toma de posesión, explicó, porque esos acontecimientos «eran para gente con traje que bebía champán. Esta vez —declaró Souza— va a ser divertido participar en la historia».

Los partidarios de Lula atestaban la ciudad entera de Brasilia. Bajo una débil llovizna, Lula y el vicepresidente José Alencar aparecieron en un descapotable abierto para saludar a una multitud estimada entre unas 300.000 y 400.000 personas. (El coche era un Rolls-Royce presidencial de 1952, regalado por la reina Isabel de Inglaterra en 1953.) Un mar de gente cantaba «¡Lula, Lula!» y ondeaba al aire banderas rojas con los colores del PT. De improviso, un hombre sin identificar rompió las barreras policiales, se abalanzó hacia el coche y dio a Lula un sentido abrazo. Lula continuó saludando alegre a la muchedumbre. Y justo antes de que el presidente electo pisara la alfombra roja que llevaba al edificio del Congreso, unos jóvenes saltaron al lago artificial para acercarse más a su héroe. La vasta explanada que hay delante de la cámara legislativa parecía una fiesta gigante con cientos de miles de personas reunidas para cantar, bailar, comer y beber.

El discurso de aceptación de Lula tuvo una nota más solemne. Lloró al recordar las vicisitudes de su infancia y juró ayudar a los pobres. «La misión de mi vida se cumplirá si, al final de mi mandato, todos los brasileños pueden hacer tres comidas completas al día», afirmó, proclamando que «la lucha contra el hambre se convertirá en una gran causa nacional». Pasando a la política exterior, indicó que Brasil buscaría «relaciones maduras» con Estados Unidos, basadas en «el interés recíproco y el respeto mutuo», a la vez que fomentaría vínculos más estrechos con economías emergentes como China, India, Sudáfrica y la resurgente Rusia. Brasil ayudaría y fortalecería a sus vecinos: «La gran prioridad de la política exterior de mi gobierno será la construcción de una América del Sur políticamente estable, próspera y unida, basada en ideales democráticos y de justicia social». Sobre todo, procuraría servir a su pueblo. «No voy a malgastar de ningún modo esta oportunidad única», dijo entre sollozos. «Los votantes querían un cambio, y el cambio va a ser la palabra clave.»

A pesar del entusiasmo popular, Lula se encontraría con algunos retos difíciles. Brasil era un país grande y bien dotado, el mayor con creces de América del Sur, con un producto interior bruto que superaba los 500.000 millones de dólares. Sin embargo, la desigualdad era aguda, y cerca de un cuarto de la población

vivía en la pobreza. Las metas de Lula eran eliminar el hambre, mejorar la educación, crear nuevos puestos de trabajo, controlar la inflación, reducir la corrupción y fomentar los esfuerzos para dar tierra a los pobres. Pero heredó una inflación creciente, unas cuentas públicas apretadas y la carga de una deuda externa enorme que ascendía a unos 240.000 millones de dólares. Cuando se reunió con su consejo de ministros, reconoció que tal vez no fuera posible completar su programa en sólo cuatro años. «La situación del país no es buena en casi ningún aspecto —observó—, salvo en la consolidación de la democracia.»

Para presenciar esta gran celebración habían acudido cientos de invitados distinguidos, entre ellos Fidel Castro de Cuba y Hugo Chávez de Venezuela. En un desaire calculado, el gobierno de Bush había despachado al representante comercial estadounidense Robert Zoellick como jefe de su delegación. Unos meses antes, Zoellick se había mofado de que Brasil quedaría reducido a exportar a la Antártida si rechazaba los esfuerzos patrocinados por Estados Unidos para crear un Área de Libre Comercio en América. Todavía en tono de campaña, Lula había respondido desechando a Zoellick como «el subsecretario del subsecretario del subsecretario». En realidad, los republicanos de Washington observaban a Lula con considerable inquietud. El representante de Illinois Henry J. Hyde había llegado a advertir públicamente que Lula «era un radical afín a Castro» que podría tender a unirse a éste y Chávez para formar «un eje del mal en América».

El pendenciero Chávez había respondido declarando que tal alianza podía crear «un eje del bien, el bien para el pueblo y el bien para el futuro». Declarando a viva voz su admiración por el nuevo presidente brasileño, el dirigente populista de Venezuela mantuvo extensas reuniones tanto con Lula como con Fidel durante la toma de posesión en Brasilia. Chávez parecía seguro de sí mismo y confiado.

Pero tenía dificultades en su país. Un mes antes más o menos, la oposición de Venezuela había convocado una huelga general que estaba afectando a la economía nacional. Cerraron empresas, el comercio disminuyó y las exportaciones de petróleo se desplomaron, lo que costó unos 50 millones de dólares diarios. La meta era separar a Chávez del cargo: podía dimitir, convocar nuevas elecciones o someterse a un referendo sobre su presidencia a comienzos de febrero<sup>1</sup>. Lo esencial estaba claro: Chávez tenía que irse.

Su caída en desgracia había sido espectacular. Hugo Chávez era un militar que había encabezado un fallido golpe de Estado en 1992 y como resultado se había convertido en héroe nacional. Ajeno a la política, denunció a la «oligarquía corrupta» del país y juró servir a la gente común. Al igual que Lula, obtuvo la presidencia con un apoyo masivo, logrando el 56,2 por 100 de los votos en 1998 y el 59,8 por 100 en 2000. Entonces las esperanzas eran altas. Según una encuesta de opinión, más de tres cuartos de la población preveía que la vida personal y familiar mejoraría antes de un año y medio.

A pesar de (o debido a) su mandato popular, Chávez se las arregló para provocar a la oposición. Poco después de asumir el cargo, convocó una asamblea

---

<sup>1</sup> Técnicamente, el referendo del 2 de febrero habría sido sólo «consultivo» —esto es, no vinculante—, pero se esperaba que Chávez no tuviera más remedio que dimitir si perdía.

especial dominada por sus seguidores que volvió a redactar la constitución nacional y aumentó enormemente los poderes de la presidencia. Mientras la economía antes floreciente de Venezuela se resentía, propuso programas sociales que canalizarían los recursos hacia los pobres pero reducirían la eficacia y la competitividad. Reformó la política exterior de muchos años, ensalzando las virtudes de Fidel Castro y otros dirigentes radicales, además de alinear a Venezuela con los países árabes dentro de la OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo). Quizá fuera su actitud de confrontación lo que más provocaba la hostilidad de la gente. En abril de 2002 una sucesión confusa de acontecimientos llevó a que un grupo de militares y empresarios desencantados casi le apartaran del poder, pero las manifestaciones masivas de sus seguidores lo impidieron. Escarmentado, Chávez prometió dialogar con los disidentes, pero no cumplió su palabra.

Ambas partes recurrieron a la retórica incendiaria. Un portavoz de la oposición, un respetado sociólogo, declaró que las tácticas de Chávez eran «totalitarias, similares a las de Stalin», aludiendo a las muertes de más de 10 millones de personas en la antigua Unión Soviética. «Hitler hizo lo mismo en el Tercer Reich.» Una persona que llamó a una cadena de televisión predijo que Chávez haría «lo mismo que Hitler con los judíos, lo mismo que les había sucedido a los estadounidenses con las Torres Gemelas». Carlos Ortega, líder sindical y opositor destacado, prescindió incluso de la pretensión de etiqueta, refiriéndose de manera habitual al presidente como «el señor dictador Chávez». En Caracas había caceroladas nocturnas contra el presidente, mientras los partidarios de la oposición juraban permanecer juntos hasta el final: «Ni un paso atrás» se convirtió en el lema de los disidentes. Por su parte, Chávez respondió declarando: «Lo que sucede en mi país no es una huelga. Es un intento de golpe disfrazado de huelga», organizado por «terroristas que están bloqueando la distribución de petróleo y alimentos, y sabotando las refinerías». No perdió ninguna oportunidad de ridiculizar a sus oponentes como golpistas, terroristas y traidores a la madre patria. Ninguna de las partes resultaba muy democrática.

Mientras Chávez asistía a la toma de posesión de su amigo Lula, le pidió ayuda. Durante una prolongada conversación, Lula le animó a entablar un diálogo más serio con sus oponentes y también aceptó auspiciar la formación de un grupo de «amigos de Venezuela», un equipo de mediación internacional que mitigara las tensiones en ese país. Lula invitó de inmediato a España y Portugal a unirse a la empresa, y a mediados de enero, durante la investidura de Lucio Gutiérrez como presidente de Ecuador, el grupo fue creado formalmente, con la suma de México, Chile y Estados Unidos como miembros.

Al meterse en este torbellino, Lula estaba poniendo en juego su prestigio, mientras que Chávez, a pesar de que había solicitado ayuda, se mostraba claramente ambivalente. A la vez que mostraba apoyo a la iniciativa, no dejaba de recordar a los observadores que existía «un gobierno legítimo en Venezuela». Realizó reiterados esfuerzos para alterar la composición del grupo, proponiendo en diversos momentos la incorporación de Rusia, Francia, Argelia, China, Cuba, República Dominicana y Trinidad Tobago. Discutió incluso el nombre del grupo, que había convenido en llamarse el «Grupo de Amigos del Proceso de Facilitación en Venezuela». Siempre pendenciero, Chávez quería denominarlo «Grupo de Amigos del Gobierno de Venezuela».

Entonces las cosas empezaron a ir mal para la oposición. La huelga general se estaba cobrando víctimas entre los mismos huelguistas, que le pusieron fin sin haber logrado sus objetivos. El Tribunal Supremo de Venezuela declaró el aplazamiento indefinido del referendo de febrero. Los disidentes proclamaron resueltamente el inicio de una nueva estrategia, «El Firmazo», una recogida de firmas para pedir un referendo vinculante en agosto de 2003. Parecía que Chávez había sobrevivido a la oposición, pero las tensiones y hostilidades todavía eran enormes.

Cuando el Grupo de Amigos emprendió su tarea, el panorama de Venezuela continuaba siendo extremadamente sombrío. No había a la vista ninguna solución clara. La huelga le había costado al país al menos 4.000 millones de dólares. Se preveía que los resultados económicos de 2003 iban a descender un 13 por 100, mientras el desempleo ascendía hacia el 20 por 100, con una inflación que alcanzaba el 30 por 100. La oposición, profundamente exacerbada, había llegado a contratar al asesor de relaciones públicas estadounidense James Carville, mientras que los seguidores chavistas se mantenían firmes. Venezuela, modelo en otro tiempo de democracia bipartidista, parecía dirigirse hacia el abismo.

La diplomacia persistente por fin encontró una tregua, cuando no una solución. El 29 de mayo de 2003, bajo la mirada observante del secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA), César Gaviria, el gobierno y la oposición aceptaron convocar un referendo. Un sondeo de opinión reveló que el 64 por 100 de los encuestados votaría contra Chávez y sólo un 36 por 100 a favor. Tales pronósticos no sirvieron más que para aumentar la tensión acerca de la designación de la junta electoral (Consejo Nacional Electoral) que tendría que validar los 3,2 millones de firmas reunidas por el *firmazo*, actualizar las listas de votantes, seleccionar un equipo de supervisores y, finalmente, fijar una fecha para la celebración del referendo. A finales de agosto el Tribunal Supremo anunció el nombramiento de una junta de cinco miembros. A muchos observadores les pareció bien equilibrada, pero fue atacada desde todos los frentes. Chávez acabó saliendo en su defensa, pidiendo a los venezolanos que la apoyaran: «Nadie debe presionarlos, ningún sector del gobierno, ni los aliados del gobierno deben presionar a esos caballeros», declaró. «Es el árbitro.»

## CUESTIONES Y TEMAS

Este libro no trata de Lula y Chávez, aunque retomará sus historias de cuando en cuando. Trata de la calidad de la democracia política en América Latina. Prescindiendo de cuál haya sido el resultado del referendo venezolano, la festiva investidura de Lula y la desairada actuación de Chávez presentan facetas diametralmente opuestas de la realidad actual. Una historia expresa esperanza, optimismo y cumplimiento de las aspiraciones populares, la creencia en los procesos democráticos. La otra revela un lado más oscuro, la pertinacia de las tensiones sociales y la incapacidad aparente de las instituciones democráticas para llegar a entender el conflicto y la confusión populares.

En pocas palabras, los relatos de Lula y Chávez suscitan algunas inquietudes críticas:

- Si los poderes ejecutivos elegidos democráticamente gobernarán de manera democrática.
- Si los presidentes cumplirán las promesas electorales o al menos intentarán hacerlo.
- Cómo equilibrar la voluntad de la mayoría frente a los derechos de la minoría.
- Cómo investir a los poderes ejecutivos de autoridad suficiente para gobernar, a la vez que se establecen frenos a su poder.
- Si se debe dar cabida —y cómo— a los cambios pronunciados en la opinión popular durante el curso de un mandato presidencial.

Este libro aborda dichas cuestiones analizando las experiencias latinoamericanas con la democracia política. La meta es explicar los orígenes, características y perspectivas de la democracia en la región. ¿Qué calidad tienen las democracias actuales? ¿Cómo son de democráticas en la práctica? ¿Es probable que duren?

Además, el análisis pretende determinar qué hay (si es que lo hay) verdaderamente nuevo y singular en los modelos de democracia actuales de América Latina. Han existido experimentos previos de democracia electoral en la región, y la mayoría no ha durado mucho. ¿Qué hace al ciclo actual distinto de sus predecesores? ¿Existe una diferencia notable en calidad? ¿Resultarán más duraderas las democracias actuales? ¿Podría haber un equilibrio entre la *profundidad* y la *durabilidad* de la democracia?

## DEFINICIONES DE DEMOCRACIA

El término *democracia* se ha usado ampliamente y con frecuencia se ha abusado de él, a menudo con fines políticos. Buscando realzar su legitimidad, los gobernantes autocráticos han declarado que sus regímenes eran democracias «guiadas» o «populares». Y dentro de la comunidad académica, los estudiosos han estirado y extendido el concepto de democracia mediante una plétora de adjetivos, escribiendo de fenómenos tales como la democracia «orgánica», la democracia «tutelar», la democracia «delegativa» y demás. Según una investigación reciente, la literatura sobre el tema ha generado más de 550 adjetivos para calificar la noción de democracia<sup>2</sup>.

Por esta razón, los estudios sobre la democracia política comienzan de manera inevitable con un discurso sobre la definición. ¿Qué es una democracia? Como se usa en este libro, el concepto de democracia conlleva tres principios: 1) el principio de la *participación*, de tal modo que ningún segmento sustancial de la población es excluido de la persecución efectiva del poder político; 2) el principio de la *competencia*, por el cual deben existir concursos libres, justos y regulares para lograr el apoyo de la población; en otras palabras, elecciones legítimas, y 3) el principio de la *responsabilidad*, entendiendo que los gobernantes políticos y los

<sup>2</sup> D. COLLIER y S. LEVITSKY, «Democracy “With Adjectives”», Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, *Working Paper* 230 (agosto, 1996), p. 1; y «Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research», *World Politics*, 49, 3 (1997), pp. 430-451.



representantes elegidos deben servir de «agentes» de su electorado y justificar sus acciones y decisiones a fin de permanecer en el cargo.

Los principios requieren procedimientos. En otras palabras, la aplicación de los ideales democráticos depende de acuerdos ampliamente aceptados en lo referente a los mecanismos para ponerlos en práctica. Así pues, Robert DAHL ha propuesto lo que denomina un «mínimo de procedimiento» para el ejercicio práctico de la democracia política. Su formulación, ahora clásica, supone ocho garantías institucionales. Son las siguientes:

1. libertad para formar organizaciones y unirse a ellas,
2. libertad de expresión,
3. el derecho al voto,
4. posibilidad de ser elegido para un cargo público,
5. el derecho de los dirigentes políticos a competir para lograr apoyo y votos,
6. fuentes alternativas de información,
7. elecciones libres y justas, e
8. instituciones para hacer que las políticas del gobierno dependan de los votos y otras expresiones de preferencia<sup>3</sup>.

Otros estudiosos han extendido y refinado estos criterios. Especialmente útiles han resultado los esfuerzos para identificar los límites del ejercicio del poder democrático, que puede resultar o no eficaz, ordenado o dedicado a la economía de libre mercado<sup>4</sup>.

Un punto crucial acerca de los requisitos de procedimiento de DAHL es que, en combinación, dilucidan las características de una democracia «completa». El problema es que esas condiciones no siempre aparecen juntas. (¿Por qué debemos esperar que lo hagan?) Los países suelen cumplir algunos de esos criterios, pero no todos. De hecho, las variaciones en la combinación de estos rasgos posibilitan la especificación y el análisis de las *configuraciones* resultantes de democracia política. Por tanto, este libro explorará las relación entre dos dimensiones clave: elecciones y derechos. Según el uso convencional, las elecciones constituyen un componente «procedimental» de la democracia; los derechos, un componente «sustancial».

## Elecciones

Por «democracia electoral» entenderemos aquella en la que existen elecciones libres y justas, ni más ni menos. La mayoría de los ciudadanos adultos deben tener derecho a votar y ha de haber una competencia genuina entre los candidatos rivales por el gobierno de la nación.

<sup>3</sup> R. A. DAHL, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971, pp. 2 y 3; véase también DAHL, *Dilemmas of Pluralist Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1982, p. 11.

<sup>4</sup> Tengo una deuda especial con A. PRZEWORSKI, M. E. ALVAREZ, J. A. CHEIBUB y F. LIMONGI, *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, cap. 1. Véase, además, P. C. SCHMITTER y T. L. KARL, «What Democracy is... And Is Not», *Journal of Democracy*, 2 (1991), pp. 75-88.

La ausencia de elecciones —o la celebración de elecciones manifiestamente fraudulentas— significa que un país no es democrático, hecho que ocurre con frecuencia a lo largo del mundo. En América Latina la autocracia ha sido a menudo la regla más que la excepción. Durante el siglo xx ha solido adoptar la forma de dictaduras militares que son «autoritarias» en lugar de «totalitarias». Concentran el poder y con frecuencia lo utilizan brutalmente, pero no penetran en todos los aspectos de la sociedad, como en los casos de la Alemania nazi o la Unión Soviética de Stalin.

Existen categorías intermedias entre la democracia electoral y la dictadura autoritaria. En una se celebran elecciones, pero muy restringidas: todos los candidatos provienen de la élite socioeconómica y el sufragio sólo se extiende a una porción reducida de la población adulta (por lo general, atendiendo a requisitos de alfabetización o propiedad). Estas condiciones describen el modelo de «oligarquía competitiva» habitual en América Latina a finales del siglo xix y comienzos del xx.

El otro tipo intermedio consiste en la «semidemocracia» electoral. Tal como se usa en este libro, el término se aplica a situaciones que presentan una o dos de las condiciones siguientes: 1) las elecciones son libres pero no justas: cualquiera es libre para entrar en la contienda, pero el sistema electoral está amañado a favor del titular del cargo (o el sucesor designado del titular); o 2) las elecciones son libres y justas, pero el poder efectivo no corresponde al ganador, sino que tiende a residir fuera del ámbito de los cargos electivos (entre los terratenientes o los militares, por ejemplo). En el primer conjunto de circunstancias, los cargos electos suelen representar a un partido político dominante y son capaces de gobernar con considerable autoridad (a veces excesiva). En la segunda situación, los cargos electos tienden a ser reformistas frustrados o títeres manejables<sup>5</sup>.

La importancia otorgada a las elecciones lleva a una definición intencionadamente minimalista de la democracia. En lugar de asumir (o requerir) que las elecciones libres y justas estén acompañadas por la protección de los derechos de los ciudadanos —de expresión, discrepancia, reunión y organización—, se deja sin decidir. El examen de la relación empírica entre el derecho electoral y los restantes posibilita explorar variaciones en el contenido y grado de la práctica política democrática.

## Derechos

Los derechos de los ciudadanos son esenciales para la democracia. Debe existir protección constitucional de la libertad individual y la expresión personal dentro del ámbito político. Es obligación de un Estado democrático no sólo tolerar la discrepancia, sino también asegurar la libre expresión sin restricciones.

Según los criterios de DAHL, la noción de derechos de los ciudadanos requiere múltiples garantías: libertad para formar organizaciones y sumarse a ellas (como sindicatos y partidos de oposición), libertad de expresión y acceso a fuen-

---

<sup>5</sup> Estas distinciones son similares a las que aparecen en L. DIAMOND, *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1999, especialmente pp. 7-17.

tes alternativas de información (mediante la libertad de prensa). Estas protecciones no sólo permiten a los grupos e individuos presentar sus opiniones e ideas, sino que también proporcionan la base para una competencia verdadera entre los contendientes al poder. Así pues, las elecciones libres y justas parecen ir de la mano de los derechos ciudadanos.

En virtud de los objetivos de este análisis, la protección gubernamental de estas libertades básicas se interpretará como una variable; de manera más precisa, como una variable nominal ordenada. Las democracias electorales que facilitan garantías «extensas» de libertades civiles se considerarán completas o «liberales». Las democracias electorales que sólo proporcionan garantías «parciales» o «mínimas» se calificarán como «liberales». Esta distinción constituirá un tema central en este libro.

El concepto de «democracia iliberal» proviene del erudito, columnista y comentarista Fareed ZAKARIA. Al explorar el mundo a finales de la década de 1990, ZAKARIA descubrió un fenómeno dominante: «Los regímenes elegidos democráticamente, a menudo los que han sido reelegidos o reafirmados mediante referendos, ignoran como rutina los límites constitucionales de sus poderes y privan a sus ciudadanos de derechos y libertades básicos. De Perú a la Autoridad Palestina, de Sierra Leona a Eslovaquia, de Pakistán a Filipinas, contemplamos el surgimiento de un fenómeno inquietante en la vida internacional, la democracia iliberal». Sostenía que en casi todas las partes del mundo los representantes electos gobernaban por decreto, imponiendo restricciones a la libre expresión y la reunión, y tolerando (o incluso causando) la violación de los derechos humanos. Según sus palabras, «la democracia florece, pero no el liberalismo constitucional»<sup>6</sup>.

La idea de democracia iliberal se asemeja mucho a la noción de «democracia delegativa», pero no es lo mismo. Según la definió Guillermo O'DONNELL, la democracia delegativa hace referencia a la concentración desmesurada de poder en manos del jefe del Ejecutivo, con la aceptación pasiva (o incluso con el apoyo activo) de los electorados nacionales. Esta situación es probable que conduzca a políticas «iliberales» y a la negación de derechos constitucionales a los ciudadanos. Es un resultado probable, pero no necesariamente el único. En resumen, la democracia delegativa alude a la *concentración* excesiva de poder; la democracia iliberal remite a la *aplicación* de dicho poder para restringir las libertades y derechos. En cualquier caso, las elecciones libres y justas no pueden por sí mismas (y no lo hacen) garantizar protecciones constitucionales plenas y una democracia completa.

## PERSPECTIVAS ANALÍTICAS

En el plano conceptual, intento esbozar un cuadro multifacético de la democracia en América Latina. En lugar de recurrir a uno u otro planteamiento, adopto una postura ecléctica e interdisciplinaria.

---

<sup>6</sup> F. ZAKARIA, «The Rise of Illiberal Democracy», *Foreign Affairs*, 76, 6 (noviembre/diciembre de 1997), pp. 22-43. Véase también L. DIAMOND, «Is the Third Wave Over?», *Journal of Democracy*, 7, 3 (1996), pp. 20-37.

Las definiciones cuentan. Este hecho resulta especialmente pertinente para un estudio sobre la *democracia*, término que con frecuencia se emplea sin cuidado y del que se abusa adrede. En este estudio la distinción entre democracia *electoral* (que supone elecciones libres y justas) y *liberal* (que supone la protección de los derechos ciudadanos) es un componente central del análisis general.

La historia cuenta. Una de las debilidades más patentes de la literatura actual sobre la democratización en América Latina tiende a ser la miopía. Los análisis se concentran en tendencias y acontecimientos del cuarto de siglo pasado, limitándose como mucho a tocar de pasada la experiencia política previa. Pero la conciencia del pasado es vital. Como indican los anales históricos, la democratización no es en absoluto un proceso inexorable: las democracias pueden surgir, caer y regresar. La historia también moldea la imaginación colectiva. En naciones con democracia duradera y continua, como Estados Unidos, a los ciudadanos les cuesta imaginarse alternativas plausibles. Sin embargo, en democracias recientes, la gente no tiene motivos para compartir esa asunción: considera la democratización un experimento, no una culminación. Por tanto, surgen preguntas: ¿Cómo encaja la fase más reciente de la democracia en los modelos históricos? ¿Las democracias contemporáneas son más fuertes que sus predecesoras? ¿Por qué y en qué aspectos?

La clase cuenta. Desde el final de la guerra fría y la desaparición de la Unión Soviética, la armadura conceptual del marxismo ha quedado fuera de la moda intelectual. Las ideas sobre el desarrollo capitalista, los intereses económicos, la identidad de clase —sobre todo, la lucha de clases— se han visto relegadas al cubo de basura de la historia. Este hecho me sorprende en extremo. No hay que ser un estalinista intransigente para creer que la clase social es una categoría significativa, que las estructuras de clase en América Latina (y otras zonas en desarrollo) influyen en los patrones de conflicto y adaptación, y que la formación (o no) de coaliciones sociales tiene implicaciones trascendentales para los procesos de cambio político. Al menos en América Latina, el advenimiento de la democracia no anuncia la desaparición de la lucha de clases.

Las instituciones cuentan. No hay duda de que el trabajo sobre el «nuevo institucionalismo» ha efectuado importantes contribuciones para la comprensión de cómo las normas electorales pueden influir en la conducta del votante, los sistemas de partidos y la formulación de la política pública. También es cierto que, armados con estas percepciones, los dirigentes pueden dedicarse a formas meticulosas y deliberadas de «ingeniería política». Al mismo tiempo, no pienso que las instituciones políticas deban tratarse como un *deus ex máchina*. Surgen de procesos: las instituciones se crean por lo general mediante la negociación y casi siempre reflejan una confusión de proyectos y demandas. Las instituciones son importantes, pero también lo son los intereses que las forjan.

La actuación cuenta. En las nuevas democracias o en países donde la democracia ha fracasado en el pasado, los ciudadanos no asumen que sea la mejor forma de gobierno (o ni siquiera la menos mala). La gente quiere resultados. Y si dichos resultados no son inminentes, hay segmentos de la sociedad que empiezan a sentir nostalgia por la dictadura, épocas de ley y orden, autoridad nítida y la persecución pragmática del crecimiento económico. Tales sentimientos presagian dificultades reales.

Y la ideología cuenta. Éste es un punto polémico. Para algunos defensores de la «elección racional», el concepto de valores resulta irrelevante: puesto que todos somos racionales, no hay necesidad de considerar creencias y actitudes implícitas. No estoy de acuerdo. Sin duda, las invocaciones de carácter nacional pueden carecer de todo sentido, como en el caso de aseveraciones tales como «los mexicanos actúan como mexicanos porque son mexicanos». Por otra parte, el análisis riguroso de la opinión pública puede resultar un buen aporte para comprender la profundidad del compromiso social con la práctica de la política democrática, hecho que resulta pertinente en especial para la consolidación de la democracia en condiciones de desconcierto económico y social.

En otras palabras, adopto un planteamiento multifacético e interdisciplinario. Combino la ciencia política con la historia, la sociología y otros campos diversos. Mezclo el análisis cuantitativo con la interpretación cualitativa, y en lugar de adoptar una u otra postura metodológica, pretendo forjar una síntesis analítica, encajando piezas en un todo complejo pero coherente.

## MAPA DE RUTAS

La primera parte del libro ofrece una visión general del cambio político y la experiencia democrática en América Latina en el transcurso del siglo xx. Basado en un conjunto de datos nuevos y originales, el capítulo 1 sigue el ascenso (y caída) de la democracia electoral en 19 países latinoamericanos de 1900 a 2000. El capítulo 2 explora las variaciones a lo largo del tiempo —y de regímenes políticos— en las formas de transición hacia la democracia política. El capítulo 3 examina los patrones de cambio a largo plazo en los papeles políticos de las fuerzas armadas latinoamericanas. El capítulo 4 esboza los modos en que el entorno internacional —y la política estadounidense— fomentaron o desalentaron el surgimiento de la democracia en América Latina.

Concentrándose en el periodo comprendido entre finales de la década de 1970 y el año 2000, la segunda parte evalúa los atributos institucionales de las democracias latinoamericanas. El capítulo 5 narra los debates políticos y constitucionales sobre estructuras institucionales alternativas, haciendo un hincapié especial en los méritos relativos del parlamentarismo frente al presidencialismo. El capítulo 6 explora las variedades de los sistemas políticos contemporáneos de América Latina, sobre todo en lo referente al poder ejecutivo, las funciones legislativas y la actuación de los partidos.

La tercera parte se centra en una amplia pregunta: ¿Pueden gobernar (y lo hacen) las democracias? El capítulo 7 trata de valorar la fortaleza de los Estados democráticos y su capacidad para llevar a cabo una política económica efectiva. El capítulo 8 examina la representación política de los grupos desfavorecidos: obreros, mujeres y pueblos indígenas. El capítulo 9 explora la cuestión de los derechos y, en particular, la preponderancia de la «democracia liberal» en buena parte de América Latina. El capítulo 10 presenta «el veredicto del pueblo», una evaluación de los resultados democráticos según revelan las encuestas de opinión pública.

Las conclusiones se exponen en dos partes. Mirando hacia atrás el transcurso del siglo xx, el capítulo 11 sintetiza los descubrimientos principales y

ofrece una interpretación cualitativa de las diferencias entre la fase actual de la democratización y los periodos anteriores. A continuación un epílogo resume los acontecimientos clave hasta mediados de 2004, ahonda en el concepto de «consolidación» y propone una especulación sobre las perspectivas de futuro para mejorar o «profundizar» la democracia en América Latina contemporánea.

