

Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**Perspectivas de la consolidación democrática en
América Latina**

Tesis para obtener el título de Licenciado en Relaciones
Internacionales

Presenta: Miguel Arturo Pérez Cabello

Asesora: Doctora María de Lourdes Sierra Kobeh

México, D.F. noviembre del 2005



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ARCANA IMPERII

En su origen el poder estaba difundido en un lugar, aura y miasma.

Luego se recogió en Melquisedec, sacerdote y rey.

Luego se dividió entre un sacerdote y un rey.

Luego se recogió en un rey.

Luego se dividió entre un rey y una ley.

Luego se recogió en la ley.

Luego la ley se dividió en muchas reglas.

Luego, las reglas se difundieron en todos los lugares.

Roberto Calasso (escritor italiano)

A mi familia

Quisiera empezar por dedicarle esta tesis a Lisa. Pero antes debo aclarar que aunque yo escribí estas páginas, no lo hubiera podido hacer sin el amor, el apoyo, la comprensión y la paciencia de Lisa. Por ser producto de esfuerzos y sacrificios compartidos este texto es nuestro. Entonces Lisa y yo queremos iniciar dedicando esta tesis a nuestra vida juntos, a Amelie Isabel y a aquellos seres que han sido y serán parte de nuestra familia.

A mis papas, Chela y Miguel, por regalarme la vida y enseñarme a vivirla con cariño, integridad, alegría, solidaridad, humildad y responsabilidad.

A mi Abuela Amalia, porque su inmenso, inagotable e incansable cariño es tan fuerte que me acompaña siempre.

A mis hermanos y compañeros de vida, Mariana, Alfredo y Aldo, por todo lo vivido, y por lo mucho que nos resta por vivir juntos.

A mi tía Hilda, por su afecto y respeto durante todos estos años.

Al Negro, Teodoro y Roc, por acompañar ese silencio, a veces abrumador, en el que fueron madurando las ideas.

A mis amigos y universidad

A mi compadre Christian, por una amistad destinada a sobrevivir la distancia, y disfrutar ahijados, silencios, dialogos, monologos, sorpresas, y mucha vida.

A Marilú Sierra Kobeh, por creer en mí, pero sobre todo por honrarme con su amistad, apoyo y cariño.

A Sergio Colmenero, por su compromiso con los estudiantes, la Facultad y la Universidad.

A Gloria Abella y Cecilia Imaz por orientar mi exploración de América Latina.

A los compañeros de mi experiencia universitaria: Laura, Soledad, Carlos, Iñigo, Rodrigo, Anibal, Héctor, Javier, Olaf, Alejandro, Roberto, Mauricio, Jessica, Aimee, Adolfo, y David.

A mis profesores: Arturo Ramirez, Rebeca de Gortari, Porfirio Toledo, Héctor Ceballos, Marco Guzman Gameros, Marlene Alcantara, Ricardo Méndez Silva, Ileana Cid, Eliana Albala, Cristina Puga, Javier Oliva, Pablo Mariñez, Luis González Souza, Edmundo Hernández Vela, Amado Castro, Jesus Contreras, Jorge G. Castañeda, y Victor Alarcon.

A la primera y segunda generación de Estimais.

Por las valiosas entrevistas, el tiempo dedicado.
por preservar su cariño por nuestra familia de todos estos años.

Compañeros: Ziggy, Carlos Antaramian, Laura Graef, Rodrigo Gomez, Aimee, Chuck, Iñigo, Adolfo, Anibal, Erick, Olaf, David, Soledad, Rodrigo Barbosa, Mauricio González, Alejandro Arroyo, Roberto Castellanos, Héctor Calleros, Javier Luna, Jessica Cascante, Oscar Socrates, David Navarrete.

, y por ayudarme a por . que se fue tejiendo compañeros del silencio. un silencio en el que tantas veces se nos escondieron ideas, palabras y conceptos. Por acompañarme en silencio, compañeros del silencio en el que se cuajaron estas páginas. Gracias por haber estado ahí. Por no dejarme acompañarme y expresarme afecto cuando el silencio y el miedo me abrumaron.

A mis papas, Graciela y Miguel porque sin ellos yo no hubiera sido posible, les debo la vida, les debo quien soy, porque me acompañan en todo momento. Por su cariño, por su apoyo, por estar ahí siempre. Apoyo incondicional. Por haberme regado, y cuidado. También por haberme domesticado como el principito hizo con el zorro. Por haberme imaginado y permitirme crecer para ser quien soy. Por ese paso por Tijuana. Por el apoyo, por dejarme volar, dejar el nido. Por enseñarme tantas cosas. Cuenta la leyenda que fue cuando pasaban por Tijuana.

A mis hermanos, Mariana, Alfredo y Aldo, por todo lo vivido y lo mucho que nos resta por vivir juntos.

A mi tía Hilda, por la paciencia con que me ha querido todos estos años.

por que la experiencia de crecer y compartir la vida con ustedes es un privilegio. ha llenado de orgullo, alegría, compañeros de vida, confidentes, fuente de satisfacción y orgullo, juntos siempre. Los quiero mucho, los extraño, los anhelo. Vamos a seguir construyendo nuestras vidas en compañía, ahí han estado siempre. La vi muchas veces antes del primer recuerdo que tengo de ella, Mariana se mecía dormilona en un ambiente amarillo, soleado. Crecimos, jugamos, nos peleamos, nos contentamos. La noticia de Alfredo llegó a la hora de desayunar, yo tenía ocho años y la verdad no pude preguntar porque me tomo algo de tiempo procesar la noticia. Nuestro primer recuerdo fue cuando pasadas las 9 de la noche nos lo mostraron a través de una ventana. Seguimos creciendo, luego yo deje de crecer y Alfredo siguió creciendo. A Aldo lo recuerdo caminando en casa de la Abuela, en la puerta de la cocina, él creció con nosotros, y ahí sigue siempre presente, tenaz, perseverante.

A mi Abuela Amalia, porque su inmenso, inagotable e incansable cariño me ha acompañado siempre.

, por su apoyo incondicional, por estar ahí siempre, por su incuestionable cariño. Por quererme tanto. Cariño incansable, inagotable, necesario, imprescindible.

A mi tía Hilda, por la paciencia con que me ha querido todos estos años.

que ha sabido quererme a pesar de lo mucho que me ha costado ir aprendiendo a vivir. Porque ha sabido ajustar su cariño a los vaivenes de nuestras vidas. Por la manera en que me ha querido. Por el esfuerzo que ha hecho para ajustar su cariño a los vaivenes de nuestras vidas.

Con este texto concluye finalmente un ciclo de mi vida, uno al que quizá me aferre un poco de más por los lazos de la memoria y del corazón que me unen a mi facultad y universidad. A esta universidad llegue hace muchos años, tal vez antes de lo que recuerdo. Me trajo mi padre de pequeño. Lo primero que conocí fue la facultad de arquitectura, el espejo de agua, las islas, el pasto cuadriculado, la inmensa presencia de la biblioteca central, a la que me acostumbre tanto que luego tuve que redescubrir y conocer por dentro. Conforme fui creciendo mi papa nos fue narrando las penas que pasan quienes aspiran a ser arquitectos, muchas veces nos repitió que con un arquitecto en la familia bastaba. Creo que tiene razón y por eso me decidí a buscar un camino propio en las ciencias sociales. Así llegue a la facultad y aquí pase una de las mejores etapas de mi vida, aquí aprendí de libertad, democracia, responsabilidad, humanidad. Todo me sabe a recuerdo, ver salir el sol detrás de los volcanes antes de la primera clase, tomar café con periodico y amigos, grillar, imaginar un mundo menos injusto, esperar en la fila de las copias, escuchar a los profesores y tomar notas con la esperanza de comprender lo suficiente para participar y hacer preguntas, sentir el sol de la una en la explanada en medio de cientos de conversaciones que tratan de desmenuzar el mundo, el país, la política, la economía... Esta fue mi facultad de ciencias políticas y sociales. Dedico esta tesis a todos los que pueblan la memoria de mi facultad:

Profesores: Arturo Ramirez, Rebeca de Gortari, Porfirio Toledo, Héctor Ceballos, Marco Guzman Gameros, Roberto Peña, Marlene Alcántara, Gloria Abella, Ricardo Méndez Silva, Marilú Sierra Kobeh, Ileana Cid, Eliana Albala, Cristina Puga, Cecilia Imaz, Javier Oliva, Sergio Colmenero, Pablo Mariñez, Luis González Souza, Edmundo Hernández Vela, Rolando, Armando, Amado Castro, Jesus Contreras, Jorge G. Castañeda, Victor Alarcon.

Compañeros: Ziggy, Carlos Antaramian, Laura Graef, Rodrigo Gomez, Aimee, Chuck, Iñigo, Adolfo, Anibal, Erick, Olaf, David, Soledad, Rodrigo Barbosa, Mauricio González, Alejandro Arroyo, Roberto Castellanos, Héctor Calleros, Javier Luna, Jessica Cascante, Oscar Socrates, David Navarrete.

A Marilú Sierra Kobeh, porque siempre ha creído en mí, pero sobre todo por honrarme con su amistad y cariño.

Gloria Abella y Cecilia Imaz por enseñarme sobre América Latina.

A Sergio Colmenero, lamento su ausencia en este momento, él se interesó en mi tesis mucho antes de que yo mismo lo hiciera, me hubiera gustado mucho darle la noticia de que su alumno Cabello, el de las anécdotas ya concluyó este ciclo. Menos anécdota y más sustancia, estas páginas intentan ser eso. Me dijo menos anécdota y más sustancia cuando me entregó un examen en el que me había perdido en el mole de degustaba Obregon al ser asesinado.

A Ileana Cid por ayudarme a concluir esta etapa, por animarme a dar los últimos pasos, por orientar los últimos pasos para llegar aquí. Muchas gracias.

A Marilú Sierra Kobeh, que siempre ha creído en mí, pero sobre todo me brindando y honrado con su amistad y cariño.

A mi compadre Cristóbal, por su amistad, porque aunque parecemos ser tan distintos, a veces solo nosotros nos comprendemos.

A la primera y segunda generación de estimais, por los momentos refundacionales y todo lo vivido.

A ti por interesarte en un texto en el que invertí y vacié todo lo que pude.

Deuda intelectual. A quienes nos han enseñado el camino, picando la piedra con la que se consolida la democracia.

Autores: Juan J. Linz, Robert A. Dahl, Norbert Lechner, Guillermo O'Donnell, Terry Lynn Karl, Ugo Pipitone, Jorge G. Castañeda, Alfred Stepan, Scott Mainwaring, Gloria Abella.

Desde luego hay ausencias que se resienten como Bobbio y Sartori, que de alguna manera están presentes.

ÍNDICE

Introducción

Primera parte

Capítulo 1. Apuntes sobre la búsqueda de un concepto de democracia integral

- 1.1 Punto de partida 1
- 1.2 Transición y consolidación:
dos estaciones en la ruta democrática 5

Capítulo 2. La tercera ola de la democracia

- 2.1 De como crecen y rompen las olas (y contraolas)
democráticas 18
- 2.2 Causas y protagonistas de la tercera ola 27

Capítulo 3. La transición a la democracia en América Latina a finales del siglo XX

- 3.1 De las botas a los votos 37
- 3.2 Causas, protagonistas y formato o patrón
del proceso regional 43

Segunda Parte

Capítulo 4. Perspectivas de la consolidación democrática en América Latina

- 4.1 Descripción general y diagnóstico 52
- 4.2 Marco teórico 57
 - 4.2.1 Sociedad Civil 59
 - 4.2.1.1 Sociedad y Estado 59
 - 4.2.1.2 Sociedad y democracia 64
 - 4.2.2 Sociedad Política 67
 - 4.2.2.1 Presidencialismo 67
 - 4.2.2.2 Control civil sobre los militares 77
 - 4.2.2.3 Los pactos exclusivos 85
 - 4.2.3 Estado de Derecho 88
 - 4.2.3.1 Separación y vigilancia entre poderes 92
 - 4.2.3.2 Apuntes sobre la reforma judicial:
un proceso vigente 104
 - 4.2.3.3 Ciudadanía de baja intensidad como
producto del rezago en materia de derechos
civiles y cultura cívica 113
 - 4.2.3.4 De la solución técnica al reto político 118
 - 4.2.4 Aparato y Burocracia Estatales 121
 - 4.2.5 Sociedad Económica 134

4.2.5.1	¿Estado o mercado?	135
4.2.5.2	Estado y globalización	146
4.2.5.3	Estado, democracia, mercado y desarrollo	152
Conclusiones		170
Bibliografía		176

Introducción

Por más de dos décadas la transición democrática en América Latina y su proceso de consolidación han sido tratados como los principales temas de la agenda académica y política a nivel regional. Sus múltiples vertientes han sido abordadas desde distintos ángulos y enfoques por actores políticos e intelectuales. Para quienes han reflexionado sobre estos temas está claro que la construcción de un régimen democrático no es una tarea sencilla que arroje resultados de un día para otro. El camino de la transición y los senderos de la consolidación no se han recorrido sin encontrar resistencias. La sombra de un pasado centralista, autoritario y paternalista ha amenazado en distintos momentos con frenar o postergar la consolidación de la democracia. Las recurrentes crisis económicas y la aberrante desigualdad socioeconómica se han agregado a los retos y obstáculos de un escenario bastante complejo. Durante estos años uno de los motores más importantes del cambio democrático ha sido el análisis académico. Es precisamente bajo esta premisa que la presente investigación aspira a inscribirse dentro del debate sobre las perspectivas de consolidación de la democracia latinoamericana.

La estructura de este texto se divide en dos partes. El punto de partida de la primera parte se concentra en la búsqueda de un concepto de democracia integral que vaya más allá de los calendarios electorales, y convierta a la sustancia democrática del régimen en una experiencia cotidiana al alcance de toda la ciudadanía. Los capítulos segundo y tercero están dedicados a la descripción de los antecedentes y el desarrollo de la tercera ola de transiciones hacia la democracia en el mundo y América Latina.

La segunda parte de esta tesis explora las perspectivas de la consolidación democrática en Latinoamérica utilizando el esquema de las cinco arenas de Juan J. Linz y Alfred Stepan. En mi opinión un estudio futuro podría expandir este modelo analítico integrando dos arenas adicionales: la internacional y la mediática. Ambas esferas impactan las perspectivas de consolidación y afectan las probabilidades de supervivencia de cualquier régimen.

Para facilitar la lectura y comprensión de este documento son pertinentes tres precisiones. En principio es importante realizar la distinción entre instituciones formales e informales. Parafraseando a Guillermo O'Donnell, por instituciones se entiende patrones de interacción regularmente practicados y aceptados al punto de verse encarnados en normas de convivencia, rituales, organizaciones y roles socialmente reconocidos. Dentro de este universo las instituciones formales son aquellas que emanan del acuerdo constitucional del régimen y sirven como guía para delimitar e interpretar jurídica y políticamente los alcances del comportamiento social.¹ Por ejemplo, en una monarquía la supuesta divinidad y el linaje sobre los que reposa el derecho del monarca al poder forman parte de las instituciones formales. En contraste, la institucionalidad formal de una república civil desconoce los reclamos de divinidad y abolengo como argumentos legítimos para hacerse del poder político. Conforme a la definición mínima de Robert A. Dahl, en un régimen democrático la igualdad política debe ser el eje de seis instituciones básicas: gobernantes electos; elecciones libres, justas y frecuentes; libertad de expresión; fuentes alternativas de información; libertad de asociación; y ciudadanía inclusiva.² En Latinoamérica la construcción y consolidación de éstas y otras instituciones democráticas han tenido que competir con instituciones informales de largas raíces históricas como lo son el clientelismo, el paternalismo y el patrimonialismo.

Una segunda precisión tiene que ver con las generalizaciones contenidas en estas páginas. Estudiar un grupo de países conlleva la responsabilidad de balancear los aspectos generales del conjunto regional con las características específicas de cada realidad nacional. Para cumplir con este requisito he tratado de sustentar la mayoría de las generalizaciones con datos confirmables por vías estadísticas y analíticas. Además he procurado que esta información provenga de fuentes confiables como lo son la Comisión Económica para América Latina

¹ O'Donnell, Guillermo, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1, enero 1994, pp. 57-59; e "Illusions about Consolidation", *Journal of Democracy*, Vol. 7, No. 2, abril 1996, pp. 39-41.

² Dahl, Robert A., *On Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1998, pp. 85-86.

(CEPAL), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Corporación Latinobarómetro, y la Organización Transparencia Internacional. También se ha recurrido a las herramientas del análisis comparativo para destacar las semejanzas y diferencias subregionales entre dos o más países. En cuanto las particularidades de cada caso, éstas no han sido ignoradas. Por eso cuando ha sido necesario se han resaltado peculiaridades, extremos y excepciones.

Por último conviene evaluar la actualidad de este trabajo. El proceso de consolidación democrática en Latinoamérica es un objeto de estudio vivo y dinámico, sujeto constantemente a cambios y tumbos de coyuntura y de fondo. Estos eventos han sido identificados con base en su relevancia y por lo general fueron agregados una vez que su ciclo de maduración se cumplió. Los juicios en contra de Augusto Pinochet pueden servir para ilustrar este sistema de selección de información. A la fecha dos casos han sido cerrados con sentencias en favor del acusado. Lo más probable es que los esfuerzos que intentan condenar judicialmente al exdictador chileno continúen en tanto que éste permanezca con vida. Para efectos de esta tesis el primer juicio y desafuero de Pinochet representan los eventos más relevantes ya que sientan un precedente indispensable para poder encauzar denuncias subsecuentes. Por otro lado, existen temas que no han podido añadirse debido a que su ciclo se mantiene inconcluso. En este limbo se encuentra la crisis de corrupción brasileña y las consecuencias que ésta habrá de acarrear para el presidente Luiz Inácio Lula da Silva y su Partido de los Trabajadores. Algo similar sucede con la crisis política nicaragüense que podría derivar en la destitución del presidente Enrique Bolaños por parte de una coalición legislativa entre el Partido Sandinista y el Partido Liberal Constitucionalista.

Lamentablemente, durante el curso de esta investigación la hipótesis original ha sobrevivido a la sucesión y acumulación de noticias y procesos regionales. De hecho bajo las condiciones que hoy privan en América Latina es predecible que en el mediano plazo este texto preserve su vigencia y resista la agregación de toques de actualidad. En el largo plazo mi deseo personal es que

la consolidación democrática haga que estas páginas pasen a ser un documento obsoleto, un registro de una etapa superada.

1. Apuntes sobre la búsqueda de un concepto de democracia integral

“Me acerqué a la fiesta del mundo.

Me puse mi traje de fiesta.

Cuando yo llegaba

Estaban cerrando las puertas.

Apagaban las últimas luces:

Ya no había fiesta.

Un olor a perfumes gastados

Flotaba en la noche desierta.”

Arturo Capdevilla¹

(poeta argentino)

1.1 Punto de partida

Los últimos veinticinco años del segundo milenio vieron caer varias fichas del dominó autoritario. Desde el sur de Europa hasta el Pacífico asiático pasando por Europa del Este, América Latina y África la democracia visitó geografías y sociedades diversas. El fenómeno democratizador global inició con los claveles portugueses en abril de 1974 y de ahí emprendió su marcha inicial por España y Grecia para después embarcarse hacia tierras latinoamericanas. Quince años más tarde, entre 1989 y 1991, Europa del Este y las exrepúblicas soviéticas daban pasos acelerados para sumarse a lo que Samuel Huntington llamó en 1991 “la tercera ola de la democracia.” El análisis del catedrático de Harvard dio cuenta de las transiciones que se habían gestado y se convirtió, en aquel momento, en un marco útil para comprender los primeros tres lustros del proceso democratizador.

Sin embargo, el esfuerzo intelectual de Huntington no logró inscribirse en el debate sobre la consolidación democrática debido a que su concepto de democracia no se ajustaba a las exigencias teóricas de la nueva coyuntura. Para el autor de *La tercera ola de la democracia* el punto de partida para definir

¹ Arturo de Capdevilla en Caillet Bois, Julio, *Antología de la Poesía Hispanoamericana*, Madrid, Editorial Aguilar, 1965, p. 1120.

a la democracia, a pesar de sus matices, fue el estudio clásico de Joseph Shumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, publicado en 1942:

Siguiendo con la tradición shumpeteriana, este estudio define un sistema político del Siglo XX como democrático siempre y cuando la mayoría de los que toman las decisiones colectivas del poder sean seleccionados a través de limpias, honestas y periódicas elecciones, en las que los candidatos compiten libremente por los votos y en las que virtualmente toda la población adulta tiene derecho a votar.²

Cincuenta años atrás la definición de Shumpeter resultaba vigente, y en concordancia con el momento histórico valoraba justamente el proceso electoral y el sufragio universal entre la población adulta. Para finales de la década de los ochenta, los estudiosos de la consolidación democrática ya no se conformaban con una definición electoral.³ Las nuevas democracias debían ser estudiadas con cuidado y a detalle para procurar su preservación y profundización. Pero la exigencia de reconceptualizar la democracia se vio rebasada y postergada por la magnitud y velocidad de los acontecimientos que derivaron en la disolución de la bipolaridad. Irónicamente, la gesta de la *Demokratizatsiya* desvió la atención de otros procesos de democratización que se aprestaban a buscar su consolidación. La dimensión de la metaformosis geopolítica global sólo puede comprenderse en párrafos como el siguiente:

El 27 de enero de 1987, Erich Honecker, líder comunista de Alemania Oriental, se dirigía en Schwerin a un grupo de fieles del partido, ante los que creyó oportuno formular un aviso de navegantes: “La reunificación de Alemania es tan imposible como la unión del agua y el fuego.” En 1989, Honecker estaba dimitido, el muro no existía, Europa oriental se pasaba presurosa al otro lado; en octubre de 1990 sólo había una Alemania, y apenas un año después se autodisolvió la propia URSS.⁴

² Huntington, Samuel, *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós, 1994, p. 20.

³ Algunos ejemplos incluyen los análisis de Robert A. Dahl, Giovanni Sartori, Juan J. Linz, Alfred Stepan, Terry Lynn Karl, Guillermo O'Donnell, Norbert Lechner, Marcelo Cavarozzi, Manuel Antonio Garretón e Ian Shapiro.

⁴ Bastenier, M. Á., “El año que se descosió Europa”, *El País Semanal*, 5 de mayo de 1996, p. 152.

El descongelamiento del mapa socialista generó un optimismo eufórico y un sabor a victoria que no tardó en dar rienda suelta a ocurrencias tan arrebatadas como la que llevó a Francis Fukuyama a anunciar “El fin de la historia” y el triunfo del liberalismo como pensamiento único. El muro había caído, el mercado avanzaba hacia el Este. Las estructuras económicas centralizadas se reformaron a marchas forzadas, no había tiempo que perder, había que abrir las fronteras, privatizar, atraer la inversión; había que soltarle las riendas al mercado y dejarle cabalgar libremente. La transición se convirtió en una ecuación político-económica simple en la que el mercado se agregó formalmente a la democracia. Este nuevo elemento de la transición disparó aun más las expectativas colectivas que imaginaban resultados mágicos e inmediatos de las elecciones y el libre mercado. En cuestión de meses, el triunfo que Fukuyama había anunciado comenzaba a perder su dulzura ante las primeras consecuencias que arrojaba la reconfiguración del “mapa que surgió del frío.” Al respecto Daniel Bell escribió: “Seguramente, 1989 es el cenit de los últimos 20 años; 1992 es el nadir. El primero fue la explosión de la esperanza; el otro, la implosión de la desesperación.”⁵

En efecto, la sobrecarga de expectativas que se depositó en la receta superficial de elecciones y libre mercado pronto demostró las limitantes de esta perspectiva. En agosto de 1995, incluso Huntington reconocía: “nuestro momento de euforia ha pasado y nosotros también estamos más tristes pero somos más sensatos.”⁶ Al tiempo, Fukuyama, temerario, se lanzaba en busca de los enemigos de la democracia y se preguntaba: “¿Cuáles van a ser los principales competidores ideológicos y políticos de la democracia liberal en los próximos años?”⁷

Por aquellas fechas, en 1996, desde una perspectiva más seria y responsable, Juan J. Linz y Alfred Stepan señalaban de manera directa lo que había venido sucediendo: “Desafortunadamente, gran parte de la discusión

⁵ Bell, Daniel, “El mapa que surgió del frío”, *El País Semanal*, Madrid, El País, No. 1023, 5 de mayo de 1996, p. 105.

⁶ Huntington, Samuel, “El largo camino de la democracia”, *Este País*, No. 56, noviembre 1995, p. 2.

popular e ideológica sobre la actual 'ola' democratizadora ha estado dominada por el electoralismo *per se* y/o por el asumido potencial democratizador de los mecanismos del mercado *per se*. Pero la consolidación democrática requiere más que elecciones y mercados.”⁸

El análisis que ocupará las siguientes páginas coincide con el diagnóstico de Linz y Stepan. En este sentido, el primer paso de esta investigación debe ser una revisión mínima de los conceptos de democracia, transición y consolidación con los que pretendo trabajar. Esta escala teórica se habrá de escribir con un tono casi monográfico para permitirme presentar y exponer a los autores e instrumentos teóricos que habrán de acompañar y orientar la reflexión sobre el estado de la democracia latinoamericana. Cabe aclarar que algunos de los textos revisados pertenecen a la discusión que se ha gestado en los espacios editoriales de las ciencias sociales en España, Estados Unidos, y Gran Bretaña. Pero no por ello se trata de un debate dirigido por autores ajenos a la realidad estudiada en América Latina y otras latitudes. De hecho, son varios los casos de quienes se vieron forzados a refugiarse en universidades estadounidenses y de otros países para salvaguardar el producto de sus investigaciones, y por tanto han tenido que verter sus ideas desde otros foros e imprentas. El fenómeno de la migración académica es una más de las consecuencias provocadas por la irrupción del autoritarismo. Al reflexionar sobre las dictaduras del Cono Sur, Norbert Lechner se ha referido a las fugas y exilios intelectuales latinoamericanos como “la universidad itinerante.”⁹ No es casual que la versión completa de escritos como el de Guillermo O'Donnell sobre *El Estado Burocrático-autoritario* en Argentina haya tenido que esperar hasta el fin de las dictaduras para ser publicada en su idioma y en su tierra natal. Es justamente a través de estos efectos cotidianos del autoritarismo como la democracia en sí misma adquiere sentido ante la comunidad académica y otros sectores sociales

⁷ Fukuyama, Francis, “El futuro de la democracia”, *Este País*, No. 56, noviembre 1995, p. 22.

⁸ Linz, Juan J. y Stepan, Alfred, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996, p. 7.

⁹ Lechner, Norbert, *Los patios interiores de la democracia*, Santiago, Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 24.

que hasta entonces pensaban la revolución. Las palabras de Mario Soares, expresidente portugués, lo expresan con claridad:

Como viejo oponente a la dictadura, pertenezco a la generación que aprendió de la experiencia propia el valor de la democracia y la importancia de la libertad, una generación que sabe lo que significa la sujeción a una dictadura y la privación de los derechos humanos más elementales. Nosotros internalizamos la terrible experiencia de décadas de violencia, guerras coloniales impuestas, arrestos y deportaciones a campos de concentración, censura y control ideológico, y discriminación y persecución de todo tipo, todos los caminos se cerraban a aquellos ciudadanos que no se alinearan con la política oficial.¹⁰

1.2 Transición y consolidación: dos estaciones en la ruta democrática

Así, en 1986, las voces reunidas por Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter, y Laurence Whitehead en los cuatro volúmenes de *Transiciones desde un gobierno autoritario*, nos confirmaban la relevancia del remolino político que de Lisboa a Buenos Aires significaba pasar de la desgastada legitimidad de las botas a la de los votos. Las elecciones, como ha escrito José Woldemberg, “se convirtieron en la llave del cambio político.” Una llave que engarza dos transiciones: “Transición: un trayecto que arranca de un gobierno autoritario, atravesando varias fases híbridas, distintas unas de las otras. Transición: un esfuerzo político de instalar instituciones democráticas y hacerlas funcionar en contextos que las desconocían o que las habían abandonado.”¹¹

Nuevamente, de la pluma de O'Donnell surge la oportuna propuesta sobre “las dos transiciones.” En esta perspectiva analítica encontramos que la primera transición es aquella que va de la crisis del régimen autoritario hasta la instalación de un gobierno democráticamente electo. La segunda transición se refiere al complejo proceso de consolidación democrática, cuyos criterios de inicio y término son más difíciles de determinar que los de la primera transición.¹²

¹⁰ Soares, Mário, “The Democratic Invention”, *Journal of Democracy*, Vol. 10, No. 2, abril 1999, p. 106.

¹¹ Woldemberg, José, “La transición a la democracia”, *Nexos*, No. 261, septiembre 1999, p. 66.

¹² O'Donnell, Guillermo, “Transitions, Continuities, and Paradoxes”, en *Issues in Democratic Consolidation. The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Mainwaring,

La mayor virtud que se desprende de la oferta teórica de O'Donnell radica en que abre las puertas de la continuidad y la inclusión en el debate sobre la transición y la consolidación democráticas. El marco de las dos transiciones nos permite reconocer los avances electorales sin restarles mérito y, a la vez, nos advierte que con ello no basta para alcanzar el hito de la democracia. Por el contrario, la experiencia electoral no es sino la inauguración de una nueva etapa, una segunda transición, en la que los esfuerzos políticos e intelectuales deben perseguir el objetivo de la consolidación democrática.

Antes de trasladarnos al terreno de la consolidación democrática es necesario realizar algunas precisiones; para ello procedo a valerme de la recreación de un breve debate. En abril de 1999, David Becker, profesor de la Universidad de Dartmouth, publicó en la revista *Journal of Democracy* un artículo titulado "Latin America: Beyond 'Democratic Consolidation'." En su ensayo, Becker descalifica el concepto de consolidación y dirige su crítica, concretamente, hacia el libro de Juan J. Linz y Alfred Stepan sobre *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Tras una escueta introducción se lanza a afirmar: "Sabidamente, Linz y Stepan evitan cualquier sugerencia en el sentido de que una democracia liberal, una vez consolidada, pueda caer o pudrirse (o, en sentido contrario, mejorarse)."¹³

Evidentemente, Becker ha leído con descuido a Linz y a Stepan, quienes desde 1978, cuando publicaron su compilación clásica sobre *La quiebra de las democracias*, han sido conscientes de que:

...cualquier democracia, por muy establecida e institucionalizada que esté, puede encontrarse en una situación de crisis profunda por conflictos étnicos, crisis económicas, crisis de liderazgo, corrupción en la que si las élites no hacen un esfuerzo para reequilibrar y defender las instituciones democráticas, y hay un sector que está dispuesto a, por un lado, utilizar la violencia para llegar al poder, o a utilizarla para quedarse en el poder, o actúa de una manera desleal frente a las instituciones y moviliza de una manera populista las frustraciones de la

Scott, O'Donnell, Guillermo y Valenzuela, J. Samuel (eds.), Indiana, University of Notre Dame Press, 1992, p. 18.

¹³ Becker, David G., "Latin America: Beyond 'Democratic Consolidation'", *Journal of Democracy*, Vol. 10, No. 2, abril 1999, p. 139.

población, pues cualquier democracia puede sufrir una crisis. Es decir, la persona más sana puede enfermarse de pronto y tener un ataque al corazón.¹⁴

Con menos palabras, esta afirmación se puede leer en las primeras páginas del libro al que Becker critica: “como nuestro volumen de 1978 aclara, incluso las democracias ya consolidadas pueden caer.”¹⁵ Luego, la primera precisión se resume en la premisa de que ningún régimen político, incluida la democracia, cuenta con la garantía de la estabilidad perpetua, de la reproducción *ad infinitum*.¹⁶

Pero a pesar de las omisiones y contradicciones, el artículo de Becker contiene una advertencia que merece ser atendida: “temo que la idea de ‘consolidación’ amenace con convertirse en un ‘sello de aprobación’ disciplinaria.”¹⁷ El temor de Becker debe ser tratado con cuidado pues alerta sobre el riesgo de pervertir el valor teórico de la consolidación democrática. Curiosamente, este concepto trata de vacunar al debate contra lo que ha sido la irresponsable extensión de certificados de democracia a la buena conducta electoral.

Por supuesto, es importante evitar la fundación de un dogma o un vicio alrededor de la consolidación democrática; sobre todo si tomamos en cuenta la larga lista de abusos nacionales e internacionales que se han cometido en nombre de la democracia; ora con un embargo; ora con una invasión; ora con un bombardeo. Los pronunciamientos en este sentido han sido una cura constante contra el olvido. En nuestra *Alma Mater*, por ejemplo, Ricardo Méndez Silva lo ha expresado en los siguientes términos: “Sin desconocer el valor del modelo

¹⁴ Pérez Cabello, Miguel Arturo, “Juan J. Linz: una voz de la Transición”, *Kaos Internacional*, Ciudad de México, Paradigma, Vol. 1, No. 3, 1999, p. 38.

¹⁵ Linz, Juan J. y Stepan, Alfred, op. cit., p. XIII.

¹⁶ Al reflexionar sobre la persistencia de los sistemas políticos David Easton escribió lo siguiente: “Frente a la tensión provocada por perturbaciones y cambios [...] podríamos haber llegado a pronosticar que los sistemas políticos solo pueden tener un lapso de vida muy breve. Y sin embargo es evidente que muchos persistieron, aunque su número sea tal vez menor que los que sucumbieron o fueron absorbidos por otros. Esto plantea el problema de averiguar cómo algunos consiguieron persistir mientras otros desaparecían.” Easton, David, *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu, octava edición, 1999, p. 119. Para mayor información sobre el significado de la persistencia se recomienda consultar el apartado completo que va de la página 119 a la 130.

¹⁷ Becker, David G., op. cit., p. 139.

democrático en las relaciones internacionales no es un valladar infranqueable para cancelar abusos de fuerza o afanes de tutoría. Antes al contrario, en su nombre se patrocinan todavía despliegues hostiles contra gobiernos que no se ajustan al molde de lo que unilateralmente concibe otro gobierno como democracia.”¹⁸

La teoría no puede convertirse en camisa de fuerza de la realidad. Ésta es la ineludible sentencia que enfrenta cualquier ciencia. Sin embargo, la aceptación de esta premisa no equivale a claudicar o renunciar a la investigación científica, y al análisis sistemático. En todo caso, el camino de la ciencia sigue siendo la mejor alternativa a nuestro alcance para aproximarnos a explicar la realidad. Por tanto, no se trata de aceptar a ciegas la rigidez de un concepto sino de someterlo constantemente a las pruebas necesarias para decidir si se le aplica, se le ajusta, o se le desecha. Quienes nos hemos comprometido con el estudio y la práctica de las ciencias sociales, debemos tener siempre presentes los riesgos de nuestra relación con las ideas. Octavio Paz lo explicó así:

En general, los intelectuales aman a las ideas sobre todas las cosas. Las aman en sus formas más perfectas y cristalizadas: como seres de proposiciones enlazadas, es decir, como sistemas cerrados. Por esto, cuando llegan al poder, pretenden inmediatamente implantar sus hermosas geometrías. Pero la realidad es por naturaleza, irregular y rebelde a las simetrías racionales. El intelectual no cede ante la resistencia de la realidad y se empeña en reducirla: la corta y la recorta. Así nace el terror.¹⁹

Afortunadamente, la discusión sobre la consolidación democrática ha sido acompañada de notables esfuerzos que han generado instrumentos teóricos dotados con la suficiente flexibilidad para emprender el análisis global, regional, y nacional. Una preocupación recurrente debe ser la de trazar enfáticamente la línea que divide a la democracia ideal de la democracia consolidada. Al respecto J. Samuel Valenzuela nos explica de dónde provienen los miedos de Becker:

¹⁸ Méndez Silva, Ricardo, “La Democracia, debut y conflicto en las Relaciones Internacionales”, en *Tendencias del cambio democrático*, Méndez Silva, Ricardo (ed.), Ciudad de México, UNAM, 1994, p. 15.

¹⁹ Octavio Paz en Scherer, Julio, *Los presidentes*, Ciudad de México, Grijalbo, 1986, pp.83-84.

...todas las discusiones sobre la consolidación democrática han partido de una definición, explícita o implícita, sobre lo que es la democracia. De ahí que los analistas no estén dispuestos a asignar la etiqueta de “democracia consolidada” a sistemas políticos que no cumplan con el criterio de lo que una democracia debe ser. Esto produce una tendencia en la discusión que empuja a concebir a la democracia como un sistema institucional ideal que difícilmente puede ser obtenido. Incluso, las democracias más sólidas raramente cuentan con los atributos para ser asociadas con un régimen ideal.²⁰

Entonces, surge la necesidad de darle definición y criterios propios a la democracia consolidada. Conforme a las sugerencias de O'Donnell esta definición tiene que ser minimalista más que maximalista.²¹ En busca de esta definición mínima, un buen número de autores, inscritos en el debate sobre la consolidación democrática, ha recurrido al “procedimiento mínimo” (*procedural minimum*) de la *Poliarquía* de Robert A. Dahl. La traducción etimológica nos indica que se trata “del gobierno de la mayoría” (*rule by the many*).²² En términos teóricos a la poliarquía se le ha venido utilizando para identificar al rostro más acabado de la democracia representativa moderna.

Este grado de acuerdo alrededor de los lineamientos poliárquicos no impidió que en 1998 su autor, Robert A. Dahl, considerase necesario pasar revista a su concepto.²³ El ensayo aventurado fue escrito con un afortunado tono didáctico y resultó en *La democracia*. En principio, el riesgo de confusión entre el sueño teórico y la realidad poliárquica se salva desde la estructura misma del texto que marca la distinción entre democracia ideal y democracia real. En esta ocasión, Dahl nos presenta la expresión político-institucional que adopta la poliarquía para dar vida a los criterios de procedimiento mínimo:

²⁰ Valenzuela, Samuel J., “Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions”, en *Issues in Democratic Consolidation. The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Mainwaring, Scott, O'Donnell, Guillermo y Valenzuela, J. Samuel (eds.), Indiana, University of Notre Dame Press, 1992, pp. 59-60.

²¹ Ibidem.

²² Dahl, Robert A., *On Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1998, p. 90.

²³ Originalmente el concepto de la poliarquía fue introducido por Robert A. Dahl y “uno de sus colegas” en 1953 para definir a la democracia representativa moderna con sufragio universal. Casi dos décadas después, en 1971 Dahl publicó su libro sobre *La Poliarquía*. Ibidem.

1. **Gobernantes electos:** los individuos encargados de tomar las decisiones de gobierno deben cumplir con el requisito de haber sido elegidos constitucionalmente por la ciudadanía.
2. **Elecciones libres, justas y frecuentes:** el proceso electoral en el que los ciudadanos votan por una fórmula de gobierno debe garantizar la libertad del voto, la equidad entre las partes que compiten y una frecuencia lógica que permita renovar de manera regular la legitimidad del gobierno y del régimen.
3. **Libertad de expresión:** los ciudadanos deben contar con el derecho de expresar su opinión sobre cualquier tema sin que exista el peligro de la censura o el castigo.
4. **Fuentes alternativas de información:** los ciudadanos deben tener a su alcance la posibilidad de poder consultar fuentes de información al margen del control gubernamental o partidista.
5. **Libertad de asociación:** los ciudadanos deben tener el derecho de libre asociación y reunión que permita a los distintos grupos de interés formar agrupaciones y organizaciones de carácter político, económico, social y/o cultural.
6. **Ciudadanía inclusiva:** cualquier individuo de edad adulta deberá gozar de los derechos que otorgan las cinco instituciones previas como votar y ser votado, asociarse y expresar su opinión libremente, y consultar fuentes de información alternativas.²⁴

Con este esqueleto institucional, según Dahl, se puede construir un ambiente propicio para la añorada “igualdad política” que, desde la perspectiva dahliana, ha sido un ingrediente imprescindible de cualquier intento de inventiva democrática a lo largo de los últimos veinticinco siglos.²⁵ Del funcionamiento de este aparato institucional se desprende la versión más fresca de los criterios del procedimiento mínimo:

1. Participación efectiva.
2. Igualdad del voto.
3. Comprensión ilustrada de la agenda política.

²⁴ La versión en español de estas seis instituciones políticas es resultado de la traducción que el autor de esta tesis realizó del texto original en inglés. Ibid., pp. 85-86.

4. Control de la agenda.
5. Inclusión de la población adulta.²⁶

Ensayemos tan sólo una de las múltiples combinaciones de articulación entre los cinco criterios. La máquina de la democracia poliárquica funciona cuando toda la población adulta, en condiciones de igualdad (al sufragar), cuenta con los mecanismos de participación efectivos para ejercer control sobre la agenda política con base en una comprensión ilustrada de ésta gracias a las diversas fuentes de información oficiales y alternativas.

En el plano ideal se aspira a que cualquier ciudadano tenga la oportunidad de gozar y ejercitar sus derechos políticos a partir de la articulación de las instituciones y los criterios poliárquicos. No obstante, hay que tener en cuenta que la teoría al ser filtrada por la realidad nos ofrece un abanico de distintos niveles de funcionamiento dependiendo de las peculiaridades inherentes a cada caso. Para efectos explicativos la relación esquemática simple de instituciones y criterios en una unidad política estatal se presenta así:

<u>Instituciones</u>	<u>Criterios</u>
1. Gobernantes electos	Participación efectiva y control de la agenda
2. Elecciones libres, justas y frecuentes	Igualdad del voto y control de la agenda
3. Libertad de expresión	Participación efectiva, comprensión ilustrada y control de la agenda
4. Fuentes alternativas de información	Participación efectiva, comprensión ilustrada y control de la agenda
5. Libertad de asociación	Participación efectiva, comprensión ilustrada y control de la agenda
6. Ciudadanía inclusiva	Inclusión de la población adulta ²⁷

En sus últimos capítulos, *La Democracia* ya no cabe en los linderos de la política, ha mutado, ahora también es económica, social, y cultural. Otro muro ha

²⁵ De acuerdo con Robert A. Dahl, la democracia se ha reinventado y discutido a lo largo veinticinco siglos a partir de sus primeros brotes en las Ciudades-Estado griegas, circa 500 A.C. Ibid., pp. 8-9.

²⁶ La versión en español de estos cinco criterios del procedimiento mínimo es resultado de la traducción que el autor de esta tesis realizó del texto original en inglés. Ibid., p. 38.

²⁷ La versión en español de la relación entre los criterios del procedimiento mínimo y las instituciones políticas es resultado de la traducción que el autor de esta tesis realizó del texto original en inglés Ibid., p. 92.

caído y ya no es posible ocultar o evadir la urgencia de pensar en un concepto de democracia integral. Dahl pone el dedo sobre uno de los principales retos: conciliar democracia y libre mercado sin generar desigualdad:

Cuándo y de qué manera el matrimonio entre la democracia poliárquica y el capitalismo de mercado podrá ser más favorable para la futura democratización de la poliarquía es una pregunta profundamente difícil que no tiene respuestas fáciles y ciertamente tampoco breves. La relación entre el sistema político democrático de un país y su sistema económico no-democrático ha representado un formidable y persistente reto para los objetivos y las prácticas democráticas a lo largo del siglo veinte. Este reto seguramente continuará en el siglo veintiuno.²⁸

Al igual que Dahl, otras voces han acusado evoluciones semejantes para ajustar su perspectiva a los cambios que ha experimentado la democracia como objeto de estudio. Un ejemplo bastante ilustrativo es el de Juan J. Linz y Alfred Stepan, quienes en su dinámico análisis sobre *La quiebra de las democracias* a finales de los setenta definían a la democracia como un *régimen* político y anunciaban a sus lectores: “Hemos omitido deliberadamente de nuestra definición toda referencia a la prevalecencia de valores democráticos, relaciones sociales, igualdad de oportunidades en el mundo del trabajo y la educación, ya que nuestro tema aquí es la caída de la democracia política, no la crisis de las sociedades democráticas.”²⁹ Una década después, en 1989, se inscribían tempranamente en el debate de la consolidación democrática con su artículo “Political Crafting of Democratic Consolidation or Destruction: European and South American Comparisons.”³⁰ Durante los años siguientes dedicaron “largos días y especialmente noches de trabajo conjunto en Berlín, Brasilia, Budapest, New Haven, Nueva York, Madrid, Taipei, y Varsovia”³¹ para regalarnos *Problems*

²⁸ Ibid., p. 179.

²⁹ Linz, Juan J., *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Universidad, 1987, p. 19.

³⁰ Linz, Juan J. y Stepan, Alfred, “Political Crafting of Democratic Consolidation or Destruction: European and South American Comparisons”, en *Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum*, Robert A. Pastor (ed.), New York, Holmes and Meier, 1989, pp. 42-48.

³¹ Linz, Juan J. y Stepan, Alfred, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996, p. XX.

of Democratic Transition and Consolidation. Para entonces, ya habían reformulado su relación con la democracia:

Si existe un Estado funcional, también deben existir otras cinco condiciones interconectadas que se refuerzan mutuamente, o bien se deben moldear estas condiciones para que una democracia se consolide. Primero, deben existir las condiciones para el desarrollo de una sociedad libre y vital (*civil society*). Segundo, debe existir una sociedad política relativamente autónoma y valorada (*political society*). Tercero, debe existir un orden jurídico (*Estado de derecho*) que asegure las garantías legales de las libertades ciudadanas y de asociación (*rule of law*). Cuarto, debe existir una burocracia estatal utilizable para el nuevo gobierno (*state apparatus*). Quinto, debe existir una sociedad económica institucionalizada (*economic society*).³²

Estas cinco condiciones fueron rebautizadas como las “cinco arenas” de un modelo teórico hartamente sugerente en el que “la democracia es más que un régimen; es un sistema interactivo” que abarca y se expresa en distintas dimensiones.³³ En otras palabras, la consolidación democrática es un proceso integral con expresiones que parten de cambios políticos para extenderse a los terrenos económicos, jurídicos, sociales y culturales que a su vez, de una u otra manera, envían mensajes a la esfera política estableciendo una constante retroalimentación. En consecuencia, la salud de un régimen democrático consolidado, o por consolidar, se encuentra determinada, al menos, por la calidad de la mecánica interactiva entre las cinco arenas. Evidentemente, alcanzar el hito de la consolidación y mantenerse en él no implica un funcionamiento ideal; pero sí lo suficientemente “eficaz y efectivo” como para apuntalar y preservar la legitimidad del régimen. Los respiros electorales no pueden ser desestimados ya que son el mecanismo formal del régimen para renovar su legitimidad. Pero sería ingenuo asumir que la legitimidad de una democracia es estática y se congela después de cada elección. Por ello, resulta especialmente importante que la legitimidad electoral con la que arranca un régimen democrático se complemente con esfuerzos gubernamentales serios y

³² Ibid., p. 7.

³³ Ibid., p. 13.

responsables; incluso, si fuese necesario y llevada la legitimidad formal al extremo, en términos del manejo y administración de la fuerza, siendo ésta “la *ultima ratio* de la autoridad legítima.”³⁴

Sin duda, la legalidad es un ingrediente fundamental e imprescindible en cualquier país que se precie de ser democrático o aspire a serlo. El punto de partida para una democracia no puede ser otro que la suscripción formal de un acuerdo básico entre los “factores reales de poder” de una sociedad sobre los marcos jurídicos electorales. Por desgracia, este hecho originario no garantiza por sí solo la supervivencia del régimen ni convierte automáticamente a la democracia en “*the only game in town*.”³⁵

La “lealtad” y el compromiso de los individuos y actores políticos para con el régimen varía constantemente en relación con la medida en que la democracia sea percibida como el sistema político más adecuado para la satisfacción de sus intereses. Ante esta circunstancia y en vista de que “solo la intervención directa del ejército parece ser capaz de derribar regímenes en Estados modernos estables” –entiéndase democráticos-, el papel y el control civil del aparato militar adquiere una relevancia vital: “En el caso de la democracia, [...] la creencia en su legitimidad por parte de una mayoría de la población, o incluso una mayoría del electorado, es insuficiente para su estabilidad. Que crean en esta legitimidad los que tienen control directo de las fuerzas armadas es especialmente importante.”³⁶

La historia de *La quiebra de las democracias* es muy clara al respecto y nos señala cómo, durante un período de crisis, militares y sectores inconformes “desleales”, suelen verse tentados a trabar alianzas y alimentan el clima de inestabilidad preparando el terreno para proceder al derrocamiento del régimen democrático evocando la urgencia de un reordenamiento político, económico y/o social. La profundidad psicológico-política de este fenómeno político-social se puede comprender recurriendo a uno de los más atinados escritos del chileno Norbert Lechner, “Hay gente que muere de miedo”:

³⁴ Linz, Juan J., op. cit., p. 50.

³⁵ Linz, Juan J. y Stepan, Alfred, op. cit., p. 5.

³⁶ Linz, Juan J., op. cit., pp. 36 y 39.

La instrumentalización de los miedos es uno de los principales dispositivos de disciplinamiento social. Se trata de una estrategia de despolitización que no requiere medidas represivas, salvo para ejemplificar la ausencia de alternativas. Por lo demás, basta inducir la desvalorización de la capacidad, personal y colectiva, de influir efectivamente sobre el entorno público. Entonces sólo queda refugiarse en lo privado con la esperanza (vana) de encontrar en la intimidad una seguridad mínima. El deseo de orden es tan fuerte porque el peligro del caos es verosímil. La gente siente amenazado el (su) “sentido del orden”, o sea, lo que hace inteligible la vida en sociedad y su lugar en ella. Está atemorizada por la pérdida de un “mapa cognitivo” que le permita estructurar espacial y temporalmente sus posibilidades. Cuando todo parece posible, el peligro del caos deviene inminente. Cunde el pánico en su doble faceta: parálisis de toda voluntad, pero también fascinación. El poder adquiere el esplendor de un halo divino. La violencia no es atribuida a la dictadura, sino al caos. El es el enemigo que infiltra y subvierte el orden establecido; es el peligro mortal que hay que derrotar. Aniquilando el caos [...] se defiende la vida. El acto fideísta mediante el cual la gente se adhiere a la dictadura es, por tanto una entrega razonada. La gente prefiere el poder autoritario en tanto encarna la vida que lucha contra la muerte y la derrota. La dictadura aparece como la salvación.³⁷

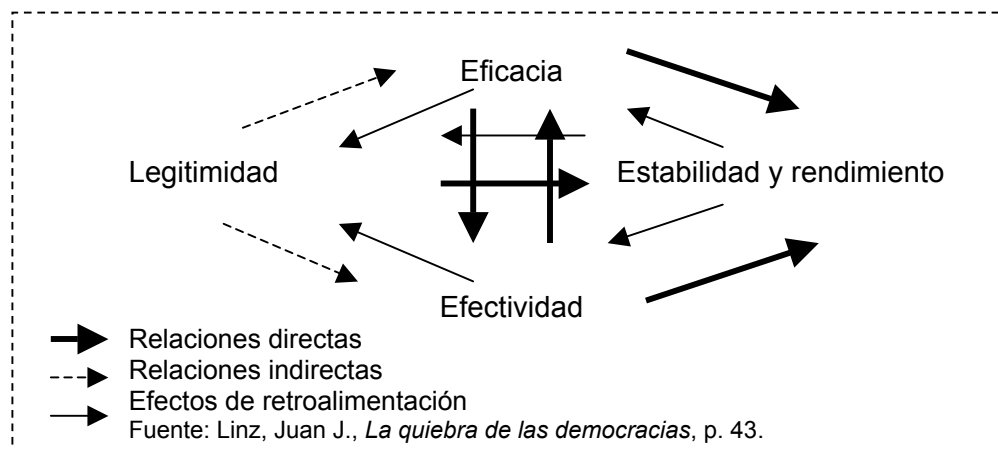
De tal manera, como se puede observar, el factor del desempeño tiene repercusiones considerables con respecto a los índices de legitimidad y “estabilidad” del régimen.³⁸ Por ello, quienes pretenden reducir la democracia a la práctica electoral, y a la satisfacción técnica y superficial de los requisitos poliárquicos, cometen una enorme falta poniendo en riesgo la propia supervivencia y evolución del sistema democrático.

Dentro del esquema desarrollado por Linz, en términos generales, el régimen debe conducirse con “eficacia” para nutrir la creencia y el convencimiento colectivo acerca de las “bondades” que derivan de la democracia. La “efectividad”, por su parte, se refiere a una dimensión del desempeño más precisa y ejecutiva. Ambas, eficacia y efectividad, funcionan como

³⁷ Lechner, Norbert, op. cit., pp. 96-97.

³⁸ Linz, Juan J. y Stepan, Alfred, op. cit., pp. 76-81.

intermediarias que multiplican “valores positivos” en el círculo virtuoso que lleva de la legitimidad al rendimiento y a la estabilidad, y viceversa.³⁹



Ahora, por lo regular las democracias estables cuentan con la ventaja de haber ofrecido ya cuentas de su desempeño durante cierto tiempo y, por lo tanto, pueden sustentar la legitimidad del régimen en los logros de gobiernos anteriores. En contraste, las democracias jóvenes se enfrentan a la aguda presión de ofrecer con relativa celeridad las pruebas de la eficacia y efectividad. En este sentido, los líderes de las nacientes democracias están obligados a elaborar con sumo cuidado su “programa inicial” sobre la base de expectativas realizables para evitar, dentro de lo posible, el riesgo de un “desencanto” social prematuro.⁴⁰

Desde luego, cada caso nacional o regional cuenta con diferentes ritmos, niveles, y probabilidades de consolidación que necesariamente tienen que ser evaluados de manera particular tomando en cuenta el contexto, la historia, el liderazgo político, la estructura institucional, la cultura política, la composición poblacional, el potencial económico y el nivel de desarrollo entre otras variables. Más adelante, en los capítulos finales de este trabajo, se procederá a estudiar y detallar los matices teórico-regionales, para aterrizar el análisis de la

³⁹ Linz, Juan J., op. cit., pp. 43, 46 y 49. La relación gráfica es una reproducción idéntica a la que se puede encontrar en la página 43 del texto citado.

⁴⁰ Ibid., pp. 46-47.

consolidación democrática en América Latina. Por último, el acercamiento a la dinámica doméstica de casos particulares requerirá de pincelazos para ajustar la coloración teórica de la democracia latinoamericana a los tintes locales de los países que la conforman.

2. La tercera ola de la democracia

“Em cada esquina um amigo

En cada rosto igualdade

Grandola, vila morena

Terra de fraternidade”

Afonso Zeca¹

(compositor português)

2.1 De como crecen y rompen las olas (y contraolas) democráticas

La noche del 24 de abril de 1974, Lisboa dormía sin sospechar que horas más tarde, durante los primeros minutos del día siguiente, las notas de la “*Grandola, Vila Morena*” anunciarían el nacimiento de la tercera ola de la democracia.² De aquella madrugada a la fecha han pasado tres décadas y se han echado a andar decenas de transiciones democráticas con diversos resultados, ritmos y destinos. Hoy existen mayores probabilidades de nacer en una democracia. Según el informe publicado por la Fundación Freedom House, al concluir el siglo XX casi 60% de la población mundial vivía en países con gobiernos electos democráticamente. Si tomamos en cuenta que en octubre de 1999 Sarajevo vio nacer al ciudadano número 6 mil millones, es posible afirmar que aproximadamente 3.6 mil millones de personas viven dentro de alguna democracia, mientras que 2.4 mil millones son gobernados por regímenes no democráticos.³

Unos meses después de la Revolución de los Claveles, comenzaba la transición en la Grecia de los coroneles. Al año siguiente, en España, Franco perecía y sobre el tibio cuerpo del muerto se iniciaba el diseño de la transición democrática española. Totalitarios, monárquicos, autoritarios y democráticos

¹ Estrofa de la canción *Grandola, Vila Morena* del compositor portugués Afonso Zeca. La versión utilizada en esta tesis proviene de un catálogo digital sobre la obra de Afonso Zeca que se encuentra disponible en el siguiente portal de internet:
www.alfarrabio.um.geira.pt/zeca/cancoes/71.html

² Huntington, Samuel, *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós, 1994, p. 17.

³ Karatnycky, Adrian, “The 1999 Freedom House Survey / A Century of Progress”, *Journal of Democracy*, Vol. 11, No. 1, 2000, p.189.

leyeron el cambio con atención y observaron cómo el fenómeno tocaba sus fronteras y cobraba forma. Para cuando la ola tocó las playas de Latinoamérica ya era imposible negar la naturaleza global del cambio político. Entonces, hubo que proceder a estudiar los sucesos para encontrar explicación al contagio democrático. Algunos estudios pusieron especial énfasis en el valor explicativo primario del contexto interno colocando a las causas externas en un plano secundario. Pero los acontecimientos siguieron enviando señales de interdependencia etiológica entre los factores internos y los externos. Evidentemente, la concatenación de una transición tras otra delataba y comprobaba la existencia de importantes causas globales. Aunque, lógicamente las peculiaridades nacionales y regionales definían la dinámica y el resultado en cada caso. Laurence Whitehead desenredo la discusión exponiendo que por lo general “en un ámbito pacífico, las fuerzas internas fueron de importancia primaria para determinar el curso y el resultado de la transición intentada, y los factores internacionales sólo jugaron un papel secundario.”⁴ Esta afirmación es cierta una vez que arranca la transición; sin embargo, al pensar en el primer impulso no se pueden despreciar elementos externos. No se puede negar el peso del *Zeitgeist* o ‘espíritu de los tiempos’ cuando se analiza un período en el que el número de países democráticos prácticamente se duplicó.⁵

El análisis histórico de las olas democráticas previas nos confirma la importancia del contexto internacional y la influencia que éste ejerce en las transformaciones domésticas. Siguiendo el marco de Huntington, la primera ola democrática tuvo una duración de casi un siglo (1828-1926), arrojó un saldo de poco más de treinta democracias en Europa y América principalmente, y fue producto, en gran medida, de los efectos político-ideológicos de la Revolución de independencia de la trece colonias inglesas en Norteamérica, y de la Revolución francesa. Los criterios de tiempo y calidad utilizados para juzgar e identificar este auge democrático eran, y son, distintos a los de nuestra época, y debido a ello

⁴ Linz, Juan J. y Stepan, Alfred, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996, p. 73.

respondían a las características y tendencias de aquel espacio histórico que corrió entre los veinte de los siglos XIX y XX. Entonces, para adquirir el título de democracia bastaba con convocar a la elección de un poder ejecutivo “responsable” abriendo la competencia y participación política, exclusivamente, al universo de los varones y las élites. Entrados en la primera mitad del siglo XX se vivió la primera contraola; la aparición del comunismo totalitario, el fascismo y el nazismo borrarón con violencia y brutalidad buena parte de la democracia que hasta entonces se había construido.⁶ El trágico destino se fraguó cuando por vías democráticas Mussolini se convirtió en primer ministro de Italia y Hitler logró el nombramiento de canciller de la República de Weimar. También las contraolas atienden a causas provenientes del exterior y así terminan por adoptar una expresión mundial. La rápida revisión de los hechos realizada por Huntington sirve para demostrarlo:

La primera contraola comenzó en 1922 con la Marcha sobre Roma, y la facilidad con que Mussolini derrotó la frágil y bastante corrupta democracia italiana. En poco más de una década, las incipientes instituciones democráticas en Lituania, Polonia, Letonia y Estonia fueron abatidas por golpes militares. Países como Yugoslavia y Bulgaria, que nunca habían conocido una democracia real, fueron sometidos a nuevas formas de dictaduras más severas. La conquista del poder por Hitler en 1933 terminó con la democracia alemana, aseguró el fin de la democracia austríaca al año siguiente y tuvo como consecuencia el fin de la democracia checa en 1938. La democracia griega, que había sido establecida por consenso nacional en 1915, fue enterrada finalmente en 1936. Portugal sucumbió al golpe militar de 1926, que condujo a la larga dictadura de Salazar. Otros golpes militares ocurrieron en Argentina y Brasil en 1930. Un golpe militar condujo en 1936 a la guerra civil y a la muerte de la República Española en 1939. La nueva y limitada democracia introducida en Japón en los años veinte fue suplantada por un gobierno militar al comienzo de los años treinta.⁷

⁵ Dahl, Robert A., *On Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1998, p. 8. De acuerdo con la gráfica de Dahl entre 1960 y 1995 el número de democracias formales-electorales pasó de 36 a 65 países.

⁶ Huntington, Samuel, op. cit., pp. 25-29.

⁷ Ibid., pp. 29-30.

En un principio franceses y británicos toleraron con pasividad los excesos del Eje. En 1935 Italia invadió Etiopía; poco después Alemania avanzó sobre la región del Rin sin encontrar resistencia por parte de Francia. El *Führer* e *Il Duce* apoyaron a Franco durante la Guerra Civil convirtiendo a España en su laboratorio militar; poblaciones como Guernica fueron barridas por los bombardeos nazis. Antes de terminar la década de los treinta, Austria y Checoslovaquia ya formaban parte de “La Gran Alemania.” En agosto de 1939, Hitler y Stalin convenían en dividirse Polonia y el Báltico con la firma del Pacto nazi-soviético. El primero de septiembre los ejércitos del Tercer Reich cruzaron la frontera hacia el Este para ocupar y tomar el territorio polaco acordado con los soviéticos. Finalmente, dos días después, Francia y Gran Bretaña se declararon en guerra contra el Eje y comenzaban los duros años de la II Guerra Mundial.⁸

El mapa europeo en 1940 no era halagüeño para la democracia; Francia había sido derrotada y ocupada; y los bombardeos sobre Londres mantenían a los ingleses y a sus radares en una posición francamente defensiva.⁹ A través de ocupaciones, alianzas, y neutralidades simuladas Hitler tenía el dominio y control de prácticamente toda la Europa continental. Además, Japón se había sumado a las potencias del Eje. Al otro lado del Atlántico, Roosevelt mantenía a Estados Unidos al margen del conflicto limitando su participación al abastecimiento comercial de los Aliados.

En 1941, Alemania y Japón calcularon que había llegado el momento de invitar a soviéticos y estadounidenses a la guerra. Durante el verano los ejércitos nazis abrieron el frente oriental y comenzaron su avance sobre el territorio de la URSS traicionando el pacto firmado dos años antes. El Océano Pacífico dejó de serlo la mañana del 7 de diciembre mientras los japoneses bombardeaban las bases navales de Pearl Harbor en Hawaii. Al día siguiente el Congreso de Estados Unidos le otorgó su venia a Roosevelt para declararle la guerra a Japón. A los tres días, el 11 de diciembre, Alemania e Italia, en apego al pacto tripartita del Eje, le declararon la guerra a EEUU. Aquella noche, escribió

⁸ Norton, Mary Beth, et. al. (eds.), *A People and a Nation. A History of the United States / Volume II: Since 1865*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1998, pp. 751-765.

⁹ Lukacs, John, *Five Days in London*, New Haven, Yale University Press, 1999, pp. 1-38.

Churchill, los destinos de Hitler y Mussolini se “sellaban”; y de Japón se podía esperar que al final de la guerra quedaría “hecho polvo.” Con esta visión, el primer ministro inglés se fue a dormir “el sueño de los rescatados y los agradecidos.”¹⁰

La ofensiva de los Aliados entró por Gibraltar hacia el Mediterráneo y el Norte de África. Italia fue la primera pieza del Eje en caer; Roma firmó su rendición en septiembre de 1943. Meses atrás, en Stalingrado el invierno ruso y el ejército rojo habían logrado detener el avance alemán. Tarde, los cañones de Hitler comprendían que correrían la misma suerte que los de Napoleón en el siglo XIX; el repliegue fue inevitable. Las pérdidas de dos años y medio de guerra en territorio soviético no eran menos gélidas para los rusos; los cálculos rondaban alrededor de los veinte millones de muertos. Al final del año, en diciembre, Churchill, Roosevelt y Stalin se reunieron en Teherán para discutir el siguiente paso de la estrategia aliada: abrir un segundo frente en el Norte de Europa. El 6 de junio de 1944 o “Día D” el ejército aliado desplegó un desembarco masivo en las costas de Normandía dando así el banderazo de la carrera de “liberación” hacia Berlín. Los soviéticos llegaron primero aunque la mayoría de los textos de historia en Occidente tan sólo registran la fecha en que se firmó la rendición alemana: 8 de mayo de 1945. En abril, entre las Conferencias de Yalta y Postdam, y antes de que Hitler se suicidara, Roosevelt murió. En el verano, Truman decidió arrojar dos bombas atómicas sobre las ciudades japonesas de Hiroshima y Nagasaki para “evitar más muertes”, y por supuesto para dejar en claro el potencial militar estadounidense ante otra de las profecías de Churchill: “La Cortina de Hierro.”¹¹

La segunda ola de la democracia (1943-1962) se inauguró en Uruguay en 1943¹² empalmándose con la II Guerra Mundial y coincidiendo con los cambios en la balanza a favor de los Aliados. Cabe resaltar que para entonces los parámetros con los que se juzgaba a la democracia habían evolucionado: las tendencias apuntaban hacia el sufragio universal entre la población adulta sin

¹⁰ Norton, Mary Beth, et. al. (eds.), op. cit., 772-775.

¹¹ Ibid., pp. 779-809, 846-847 y 852.

¹² Huntington, Samuel, op. cit., p. 30.

distinciones de clase o género. Un año antes, en 1942, Joseph Shumpeter había resumido el nuevo criterio en su *Capitalism, Socialism, and Democracy*: “el método democrático –escribió– es el acuerdo institucional para llegar a decisiones políticas, en el que los individuos ejercitan el poder de decidir por medio de una lucha competitiva mediante el voto del pueblo.”¹³

Terminada la guerra, la ocupación aliada en Italia, Japón y Alemania Occidental, se encargó de vigilar la construcción de instituciones democráticas en los derrotados países del Eje. En otros países de Europa Occidental, como Austria, Dinamarca y Noruega, se logró reinstalar regímenes democráticos con relativa facilidad sobre la base de una cultura política bastante propicia para el proyecto democrático.¹⁴

Al Este, en cambio, las acciones en favor de la democracia fueron opacadas y anuladas por las circunstancias geopolíticas del fin de la guerra. El contexto internacional impidió el avance de la democracia y resultó en una Europa partida por la mitad. En 1956, los tanques soviéticos arribaron a Budapest para frenar la intentona húngara de transitar hacia la democracia. A un lustro de distancia, en agosto de 1961, el reparto geopolítico urbano y las tensiones de la Guerra Fría en Berlín, verían una expresión concreta del vaticinio de Churchill: la construcción de un muro que dividió al mundo hasta el 9 de noviembre de 1989.

En América Latina, se osciló entre la democracia y la dictadura. Durante este segundo auge democrático, Brasil y Costa Rica se agregaron a las democracias de la región. En Argentina, Perú, Colombia, y Venezuela la elección y el golpe de Estado se alternaron en distintos momentos. Al final del período que comprende la segunda ola, Venezuela y Colombia habían logrado pactos políticos para garantizar, dentro de lo posible, la estabilidad de sus regímenes democráticos.¹⁵

¹³ Ibid., p. 20.

¹⁴ Pérez Cabello, Miguel Arturo, “La democracia de Robert A. Dahl: el viaje y su autor”, *Este País*, No. 101, agosto 1999, p. 13.

¹⁵ Huntington, Samuel, op. cit., p. 30.

Un importante nutriente del segundo acto de la democracia mundial en el siglo XX fue el proceso de descolonización. Entre 1945 y 1960, el número de países miembros de Naciones Unidas se disparó de 51 a 99. En su mayoría se trataba de países que apenas nacían a la vida independiente. Las características del ingreso a la ONU en 1960 son harto explícitas: de los 17 países que se sumaron a la organización, 16 eran estados africanos que estrenaban “soberanía” tras de haberse emancipado del yugo colonial europeo.¹⁶ En Asia el dominio colonial europeo también fue perdiendo su vigencia, y las demandas de independencia y autonomía se orientaron hacia la democracia en países como India, Sri Lanka, Indonesia, y Filipinas. Los efectos democratizadores de la descolonización en el continente africano se vivieron durante la década de los sesenta, casi en su mayoría, fuera del marco temporal de la segunda ola. No obstante, al terminar este período la democracia llegó por primera vez a Nigeria.¹⁷

Entre 1960 y 1980 la oscuridad autoritaria volvió a eclipsar a la democracia. La dinámica del conflicto bipolar que acompañó a la segunda contraola (1958-1975)¹⁸, otorgó un lugar prioritario a las estrategias de seguridad nacional y regional por encima de los valores democráticos. En repetidas ocasiones las suspicacias de disidencia, revolución, o reforma provocaron la intervención, abierta o disfrazada, de Washington y Moscú en aras de preservar el control en sus respectivas zonas de influencia. Las piezas del ajedrez mundial determinaban los contenidos de sus gobiernos y regímenes a partir de su integración a uno u otro bloque.

A pesar de la atmósfera de confrontación político-ideológica, es importante mencionar que hubo algunos esfuerzos por reconfigurar la composición de la agenda global, como por ejemplo, el que emprendieron los Países No Alineados. Pero incluso en estos países, el autoritarismo realizó visitas frecuentes. De hecho, la conceptualización contemporánea del

¹⁶ Osmanczyk, Edmund Jan, *Enciclopedia of the United Nations and International Agreements*, Philadelphia, Taylor and Francis Inc., 1985, p. 849.

¹⁷ Huntington, Samuel, op. cit., p. 31.

¹⁸ Ibid., p. 26.

autoritarismo se da en medio de la multiplicación de estos regímenes “híbridos” que se mueven en un área comprendida entre la democracia y el totalitarismo, conservando, al igual que estos, cierta estabilidad. En 1964, Juan J. Linz publica uno de sus artículos más conocidos: “An Authoritarian Regime: Spain.” A partir de este ensayo, la discusión sobre los contenidos del autoritarismo reconocerá a esta especie como:

... sistemas políticos con un pluralismo limitado e irresponsable, sin una (guía) orientación ideológica elaborada, pero con mentalidades distintivas; sin movilización política intensiva ni extensiva, excepto en algunos momentos de su desarrollo, y en los que un líder, u ocasionalmente un grupo haga ejercicio del poder dentro de límites formales mal definidos (*ill-defined*), pero predecibles.¹⁹

El viraje hacia el autoritarismo fue bastante oneroso para el mapa de la democracia. En la mayor parte de América Latina, el péndulo de la inestabilidad continuó alternando efímeros ejercicios electorales con golpes de Estado. Para 1973, Sudamérica se encontraba en su mayoría gobernada por dictadores y juntas militares; tan sólo quedaban en pie las democracias de Venezuela y Colombia. De Guatemala a Argentina, y con el argumento de la seguridad continental y la contención del comunismo, Estados Unidos avaló, apoyó, e incluso participó en la instalación de la baraja latinoamericana de gobiernos militares. El objetivo era evitar por cualquier medio la repetición de eventos como la Revolución Cubana de 1959-60, o el triunfo electoral de la izquierda como sucedió en Chile en 1970. En el esquema de seguridad hemisférica se estableció una clara división de funciones: “El vecino norteño se autoreservó la protección continental frente al enemigo externo, desde 1947 el comunismo internacional. Fueron delegadas a las fuerzas armadas latinoamericanas la limpieza nacional y la lucha antissubversiva contra los enemigos internos, aliados del mismo enemigo comunista.”²⁰

Al otro lado del Pacífico, también las jóvenes democracias asiáticas de Corea, Indonesia, Filipinas, India y Paquistán se sumaron a las víctimas de la

¹⁹ Linz, Juan J. y Stepan, Alfred, op. cit., pp. 38-39.

²⁰ Kruijt, Dirk, “Guerras étnicas y militares”, *Semanal / La Jornada*, 11 de septiembre de 1994, p. 25.

segunda contraola. El autoritarismo siguió ganando adeptos, y las frágiles estructuras democráticas de estos países no lograron resistir los embates de aquellos actores políticos que se dedicaron a minar al régimen.²¹

El peor escenario para la democracia de estos años fue el continente africano. Al igual que en otros momentos de la historia, la independencia no se pudo traducir en democracia. La mención de los datos más elementales es contundente: “El único país africano que mantuvo las prácticas democráticas fue Botswana. Otros treinta y tres países africanos que se independizaron entre 1956 y 1970 se volvieron autoritarios a partir de su independencia, o poco tiempo después. La descolonización de África provocó la mayor multiplicación de gobiernos independientes autoritarios de la historia.”²²

Al este de Europa los avances o tendencias hacia la liberalización política y la democracia seguían coartándose. Al amparo de la doctrina Brezhnev, la voluntad antidemocrática de Moscú se volvió a expresar en agosto 1968 con el avance de los ejércitos del Pacto de Varsovia sobre el territorio checoslovaco para poner fin a las reformas liberalizadoras de la joven y temeraria nomenclatura que comandaba Alexander Dubcek. Los acontecimientos de la Primavera de Praga, aparecían como un experimento peligroso para el bloque socialista; sobre todo en la coyuntura del mundialmente agitado y rebelde 1968. A pesar de la inminente reversión de las reformas, la sociedad checoslovaca salió a las calles a manifestar su descontento. Los incidentes entre invasores y ciudadanos dejaron un saldo aproximado de 200 muertes. El caso más impactante fue, indudablemente, la inmolación pública del joven Jan Palach.²³

Una herida dolorosa fue la caída de la democracia griega durante la segunda mitad de los sesenta. Después de veinticinco siglos de evolución, la democracia sufría otro revés y era desterrada para seguir sufriendo en el exilio fuera de esta geografía mediterránea donde cobró forma y dio sus primeros pasos al recibir su bautizo etimológico como “el gobierno del pueblo” en la

²¹ Huntington, Samuel, op. cit., p. 31.

²² Ibid., p. 32.

²³ Skalnik, Carol, *The Czech and Slovak Republics. Nation versus State*, Boulder, Westview Press, 1998, pp. 55-64.

reunión de dos vocablos helénicos: *demos* y *kratos*. A las faldas de la Acrópolis, la sociedad ateniense quedaba a la espera de un cambio en el 'espíritu de los tiempos.'

2.2 Causas y protagonistas de la tercera ola

Entre 1974 y 1975, la paciencia de los habitantes de Portugal, Grecia, y España se vería recompensada cuando los autoritarios regímenes políticos de estos tres países eurosureños comenzaron a perfilarse hacia la democracia; iniciaba la última ola democrática del siglo XX. Como hemos podido comprobar, los factores que componen el contexto global pueden determinar las tendencias a favor o en contra de la democracia. Desde luego, esta afirmación no pretende negar el papel determinante que juegan los factores domésticos en los procesos de democratización. Resuelto el equilibrio etiológico entre las causas internas y externas, y antes de ajustar la mira para aterrizar el análisis en Latinoamérica, conviene revisar las causas generales de la tercera ola. De acuerdo con el estudio realizado por Huntington, el nuevo giro global en dirección de la democracia puede ser comprendido, en términos generales, a la luz de cinco causas:

1. Los sistemas autoritarios sufrieron una crisis de legitimidad como producto del errático desempeño político, económico, e incluso militar.
2. El crecimiento económico de la posguerra generó un incremento de los sectores medios urbanos y, por ende, los niveles de educación de la población también se elevaron.
3. El Vaticano cambió su tradicional política a favor del *status quo*, adoptando una posición contraria al autoritarismo.
4. En el plano internacional, actores externos como la Unión Europea y Estados Unidos orientaron su discurso hacia la promoción de la democracia y los derechos humanos.

5. La ola de transiciones fue también un efecto del contagio, del “efecto bola de nieve.”²⁴

Aunque la estabilidad de un régimen autoritario se pueda preservar por varios años, las fuentes y los tiempos de su legitimidad se enfrentan, tarde o temprano, con las limitaciones inherentes a su propia naturaleza. Para un gobierno autoritario, la ausencia de mecanismos institucionales para renovar su legitimidad, deriva en la necesidad de recurrir a medidas menos formales. Por lo cual, no es casual que al atravesar por un momento de crisis, los gobiernos autoritarios decidan intensificar la represión, o intenten convocar a la unidad nacional ante una “amenaza externa.” No obstante, estas medidas no siempre funcionan y bien pueden acelerar la extinción del régimen. Además, el recurrente argumento autoritario que justifica su aparición con su pretendida capacidad de dirigir eficazmente la actividad política y económica, tiende a revertirse en contra de sus promotores. Para empezar, la verticalidad de la estructura autoritaria suele ser la causa de una errática toma de decisiones. Pero aun en el caso de que la conducción sea adecuada y traiga la anhelada prosperidad y estabilidad económica, la legitimidad se ve mermada ante el desvanecimiento del “inestable y desordenado” contexto que invocó la opción autoritaria. Finalmente, mientras la *raison d'être* del régimen desaparece, las demandas sociales expresan su descontento para con la coerción, a la sazón de su renovado aprecio por el modelo democrático.²⁵

A la crisis de legitimidad se agrega el crecimiento económico global de la posguerra que se prolongó hasta la crisis petrolera de principios de la década de los setenta. Durante este período de auge económico, la sociedad que emergió de la II Guerra Mundial, observó transformaciones sustanciales en cuanto a sus niveles de ingreso:

Los años cincuenta y sesenta fueron décadas de impresionante crecimiento económico mundial, particularmente entre los países menos desarrollados. Entre 1950 y 1975, el PNB per cápita de los países desarrollados creció en una tasa

²⁴ Aquí se expone una versión resumida de las cinco causas descritas por Huntington en su texto sobre *La Tercera Ola* de la democracia. Huntington, Samuel, op. cit., pp. 53-54 y 54-104.

promedio del 3.4% anual, una tasa que “excedía tanto los objetivos oficiales como las expectativas privadas.” Esta tasa fue históricamente sin precedentes, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados. En los años sesenta, la “década del desarrollo”, el PNB anual promedio de crecimiento de los países en desarrollo subió el 5%, generalmente más del doble de las tasas de los países europeos durante sus fases comparables de desarrollo económico.²⁶

Las clases medias se ampliaron y, por ende, el porcentaje de la población alfabetizada, y con acceso a mejores niveles educativos se incrementó. El dinamismo económico devino en urbanización. El resultado del crecimiento económico global se reflejó en las demandas de las nuevas generaciones de gobernados. Esta situación explica, acaso, el ambiente crítico de protesta e inconformidad que marcó la segunda mitad de la década de los sesenta. La transformación del *status quo* se convirtió, consciente o inconscientemente, en una demanda global. Un porcentaje considerable del tejido social había cambiado las prendas de la pobreza y la ignorancia por las del ingreso medio y la educación. Cabe señalar que la “paradójica” coexistencia entre crisis económicas y democratización se debe a que la cascada de efectos, contruidos por tres décadas de crecimiento económico, se tradujeron en un elemento a favor de las tendencias de la tercera ola.²⁷

Para la tercera ola, el catolicismo no representó ningún obstáculo, por el contrario, fungió como motor de la transformación sacudiendo los ánimos sociales y políticos. La democratización de la península ibérica y Latinoamérica le restó validez a los legendarios argumentos que concebían a la religión católica como un lastre cultural que empujaba al autoritarismo. Las tesis de Weber, que asociaban el credo protestante con el desarrollo capitalista “sano” y generador de las “condiciones” para el surgimiento de la democracia, temblaron ante la avalancha de transiciones en el mundo católico.

Entre 1962 y 1965, las autoridades católicas convocaron al Concilio Vaticano II con el interés de redefinir sus criterios de acción reconociendo la necesidad de

²⁵ Ibid., pp.54-64.

²⁶ Ibid., p. 66.

²⁷ Ibid., pp. 65-76.

instrumentar cambios sociales y políticos para paliar la pobreza y el abuso del poder. Como resultado del trienio reflexivo, se decidió dejar en el pasado la actitud conservadora de apoyar fórmulas autoritarias. En lo sucesivo, Roma se pronunciaría por la defensa de los derechos humanos, y expresaría su juicio moral si éstos no fuesen respetados.²⁸ La combinación de este aire renovador con las condiciones de opresión, marginación y pobreza en el tercer mundo habría de dar impulso al surgimiento de la Teología de la liberación. En 1968 la fuerza del mensaje de “opción por los pobres” enarbolado por los teólogos de la liberación marcaría la Segunda Conferencia de obispos latinoamericanos en Medellín.²⁹

Con la llegada de Karol Wojtyla al papado en 1978, la política vaticana daría un giro de vuelta hacia el conservadurismo.³⁰ Sin embargo, la promoción de la democracia formal se mantuvo como un punto central de la agenda política que Juan Pablo II propagó en sus más de cien viajes. Las odiseas papales abarcaron los destinos más recónditos en los cinco continentes. En América Latina, todos los países, con la inclusión de Cuba, recibieron al menos una visita del líder católico. Son muchas las críticas que pueden emerger de la bitácora de declaraciones del pontífice, pero no se puede dejar de reconocer que su labor procuró cargar la balanza del lado de la transición democrática global.

Al igual que el Vaticano, otros actores del orden internacional se sumaron a la promoción de la democracia. En Europa, la Comunidad Económica Europea, hoy Unión Europea, empezó a exigir que sus miembros cumplieren con el requisito de ser gobernados por democracias. De tal manera, el ingreso al juego económico europeo quedó sujeto al tipo régimen que lo solicitase. Las membresías de Portugal, España, y Grecia no se expidieron hasta que éstos no mostraron pruebas claras de su democratización. En 1975, la “cláusula democrática” de Bruselas fue confirmada y extendida por el Acta Final de

²⁸ Ibid., pp. 76-87.

²⁹ Dussel, Enrique, “The Catholic Church in Latin America since 1930”, *The Cambridge History of Latin America*, Bethell, Leslie (ed.), New York, Cambridge University Press, vol. VI, 1994, pp. 549-551.

³⁰ Ibid., pp. 552-558

Helsinki, firmada por 35 países que hacían explícito su compromiso con “el respeto a los derechos humanos y las libertades básicas.”³¹

Las zanahorias democráticas no sólo se utilizaron en Europa. La aparición de la democracia y los derechos humanos en la agenda del Departamento de Estado estadounidense repercutió en el impulso de un buen número de transiciones. A través de varios medios, desde una declaración informal hasta una invasión, el gobierno de Estados Unidos manifestó su interés por el desenvolvimiento del cambio democrático. El giro en la política de Washington fue gradual y varió según el perfil del ocupante de la Oficina Oval. Aun así, poco a poco dictadores y gobiernos autoritarios resintieron el retiro de apoyo del Tío Sam.³² En palabras de Strobe Talbott, exsubsecretario de Estado de la administración Clinton, la argumentación del cambio en la política exterior de EEUU y la conversión de la cuestión democrática en un asunto de seguridad nacional se explica así:

A los estadounidenses nos va mejor cuando promovemos y defendemos en el exterior los mismos principios políticos que rigen nuestra vida nacional. Para preservar el apoyo de la opinión pública a nuestro liderazgo internacional, nuestra política exterior debe continuar basada en la naturaleza de nuestra sociedad e intereses estatales. Sólo en un mundo más democrático los estadounidenses nos podremos sentir verdaderamente seguros.³³

Moscú cumplió con su parte relajando su control sobre Europa oriental. El Kremlin, con Gorbachov a la cabeza, dejó de lado la doctrina Brezhnev y permitió la rauda metamorfosis liberal de la región. *Glasnost* y *Perestroika* fueron rebasadas por la estampida de reformas políticas y económicas del Este europeo. Un refrán popular lo resume con sencillez: “En Polonia la democratización necesitó diez años, en Hungría diez meses, en Alemania oriental diez semanas, en Checoslovaquia diez días y en Rumania diez horas.”³⁴ Leerlo toma diez segundos, asimilarlo puede tomar toda una vida.

³¹ Huntington, Samuel, op. cit., pp. 89-91.

³² Ibid., 92-98.

³³ Talbott, Strobe, “Democracy and the National Interest”, *Democracy. A Foreign Affairs Reader*, New York, Council of Foreign Relations, 1998, p. 69.

³⁴ Huntington, Samuel, op. cit., p. 103.

Los efectos del contagio democrático fueron tales en la tercera ola que obligan a repetir algunos de los numerosos saltos que dio el virus democrático. Los primeros síntomas de su existencia se anunciaron en el sur de Europa. La “bola de nieve” no se detuvo en el Mediterráneo. Noticias e ideas fluyeron a gran velocidad, llevando consigo los gérmenes del cambio democrático. Las botas sudamericanas iniciaron su marcha de “regreso” al cuartel. Paso a paso y una por una, las fórmulas autoritarias acusaban su agotamiento político, económico, ideológico, social, y cultural. Los idearios de la democracia cruzaron fronteras políticas y sociales impactando en la vida de millones de seres humanos. Las características tecnológicas de nuestro tiempo facilitaron la captura de las múltiples escenas que componen el recuerdo de este cambio de piel mundial: la muerte de Franco; la guerra de las Malvinas; la caída del muro de Berlín; el millón de Praga; el plebiscito chileno; la ejecución pública, popular, y sumaria del matrimonio Ceaucescu; la liberación y elección de Mandela; Tiananmen. El *Zeitgeist* de fin del siglo XX estuvo, definitivamente, marcado por la presencia de un vigoroso sentimiento democrático.

La ruta del virus democrático nos dota con una ubicación temporal y espacial, pero el contagio del mismo fue, sobre todo, producto del deseo de contagiarse. A vuelo de pájaro, parecería ocioso tener que explicar por qué razones un país se ufana de ser democrático, o en su defecto, debe aspirar a serlo. Sin embargo, esta investigación no puede darse el lujo de omitir una breve mención de las consecuencias que trae la democracia; son justamente éstas las que despiertan el deseo de preservarla, adquirirla, y/o perfeccionarla.

Guardando las debidas distancias y diferencias entre el ideal escrito y la realidad cotidiana, desde la perspectiva de Dahl, la democracia parte de una competencia justa y equitativa por el poder político, propiciando la representación efectiva de los intereses colectivos a través de la constitución de un espacio jurídico-institucional respetuoso y garante de las libertades y los derechos políticos esenciales de la sociedad bajo el criterio de la igualdad política. Dicho de otro modo, la existencia de un acuerdo colectivo sobre la sustancia democrática del régimen permite a los ciudadanos ejercer su legítimo

derecho a votar y ser votados para elegir regularmente la fórmula de gobierno y equilibrio entre poderes que consideren mas apropiada. De esta manera, y por cualesquiera que sean los canales institucionales previstos, cada individuo, grupo, y/o sector puede cerciorarse de que su participación devendrá, dentro de los límites del sistema, en la representación de sus intereses. Económicamente, la democracia se asocia histórica y estadísticamente con un escenario de prosperidad. No obstante, cabe aclarar que la relación desregulada entre democracia política y economía de mercado puede incrementar seriamente las desigualdades socioeconómicas. A la jauja del mercado se agrega la virtud de la paz: las democracias no se atacan entre sí; el riesgo de una guerra entre ellas es casi nulo. Por estas razones, la democracia, en comparación con otros regímenes políticos, es preferible; o quizá menos indeseable.³⁵

Listar las causas puede no ser suficiente explicación, Huntington lo reconoce y redondea su análisis dando crédito a los causantes. De una u otra manera, la crisis de legitimidad, el crecimiento económico, la apertura católica, la presión de Europa y Estados Unidos, y el contagio, fueron características encarnadas por los líderes de la tercera ola. Tanto la última ola democrática del siglo XX como las olas previas y sus contraolas fueron protagonizadas por personajes que le imprimieron un toque personal a los períodos de auge y quiebra de la democracia. Wilson y la Liga de las Naciones vieron el final de la primera ola, y presenciaron cómo Hitler, Franco, y Mussolini estelarizaron la carnicería nazi-fascista de la primera contraola. El segundo impulso democrático mundial no puede disociarse del *New Deal* de Roosevelt y de su participación, junto con Churchill y Stalin, en las conferencias de Yalta y Teherán en las que se definió la estrategia aliada. De igual manera, la segunda cadena de quiebras democráticas invoca nombres de dictadores y tiranos como Pinochet, Honecker, Banzer, Videla, Stroessner, Marcos, Duvalier, Bokassa y Ceausescu. Desgraciadamente, el índice onomástico del autoritarismo ocupa un buen número de páginas de cualquier texto histórico, enciclopedia o almanaque que se precie de contener información objetiva.

³⁵ Dahl, Robert A., op. cit., pp. 45-61.

Por lo que hace a la tercera ola, ésta no puede narrarse sin hacer referencia a los liderazgos de Gorbachov, Carter, y Wojtyla. Pensando en términos de las causas globales, me parece que estos tres personajes, desde sus trincheras en el Kremlin, la Casa Blanca, y el Vaticano, ejercieron una importante influencia en lo referente a la promoción de la democracia en el mundo. Ahora, si ajustamos la lente y dirigimos nuestra atención hacia regiones o escenarios domésticos; podemos ubicar, en el sur de Europa, a figuras como Mário Soares, Adolfo Suárez, y Juan Carlos de Borbón. Al virar hacia el sur de América Latina es posible reconocer la perseverancia y la voluntad democrática de Raúl Alfonsín, Tancredo Neves, y Víctor Haya de la Torre. De la ráfaga de eventos de Europa del Este saltan a la mente los nombres de Lech Walesa y Vaclav Havel. En el continente asiático, destacan especialmente Benazir Bhutto y Corazón Aquino. Al llegar a África nos topamos con el brillo cegador de la personalidad de Nelson Mandela. La biografía y el carisma del tenaz abogado, prisionero político, y expresidente sudafricano despiertan emociones tan intensas que resulta imposible no ceder a nuestras humanas debilidades para tributarle una enorme cuota de admiración.

La mención del liderazgo como una variable analítica en las ciencias sociales suele generar un dilema y un debate. No es extraño que la discusión sobre la historia, los fenómenos sociales que la integran, y sus protagonistas nos orillen a cuestionarnos qué tiene más peso: las condiciones o los nombres propios. Para dar un ejemplo concreto, paso a echar mano de un tema que aun provoca debates interminables; me refiero a la eterna discusión que simplifica los destinos de la URSS, el socialismo, el siglo XX, y la humanidad al trueque imaginario del liderazgo de José Stalin por el de León Trotsky. Las disertaciones que colocan a “causas y causantes” en distintas dimensiones, alimentan un falso debate; ambas variables terminan por ser parte de la madeja que las ciencias sociales intentan desenredar. En suma, el curso de la historia, la coyuntura y el contexto, internacional y doméstico, han sido determinados por un complejo entramado de factores que sólo puede comprenderse a la luz del trabajo interdisciplinario y la inteligencia colectiva.

Analíticamente, la amalgama histórico-social puede dividirse y ordenarse a placer, pero es importante tener presente que el ajedrez de la ciencias sociales tiene vida propia. Nuestro laboratorio no es otro que la realidad misma; una realidad a la que nos enfrentamos siendo sujetos y objetos de nuestra disciplina. Es usual que un científico social terminé bajo la inspección del microscopio que suponía controlar. Pero además, la relación que tenemos con nuestro entorno, sus causas, y sus perspectivas depende de la intermediación teórica que seleccionemos. En referencia y emulación merecida a Albert O. Hirschman, McPherson escribió:

Por supuesto, es necesario que los investigadores enarboleden con firmeza ciertas proposiciones y teorías básicas mientras ensayan sus avances conceptuales; es comprensible y útil, para efectos de nuestro trabajo, que se evolucione fomentando acuerdos teóricos. Pero, por más útil que sea el uso de estos conceptos (*theoretical blinders*), al menos en las ciencias sociales, es inevitable que terminemos viviendo y sufriendo en carne propia las implicaciones de estas teorías. Las teorías no sólo se albergan en el libro o el laboratorio; ellas conducen nuestras deliberaciones sobre política social y nuestros juicios sobre los límites de la posibilidad social. En efecto, en una era de sobrecarga teórica (*theory-soaked*) como la nuestra, la teoría termina por definir, incluso, la comprensión de nosotros mismos.³⁶

Volviendo sobre la discusión de las “causas y los causantes” de la democratización, el propio Huntington ha vertido su opinión en trabajos posteriores a la *Tercera Ola* argumentando que tanto la “habilidad” como “las precondiciones... tienen papeles que desempeñar y hay ciertas precondiciones que pueden facilitar el artificio democrático.”³⁷ Con el ánimo de reconocer, dentro de lo que intenta ser un análisis integral sobre la democratización, el factor del liderazgo como una pieza importante, le cedo la palabra y el remate de este capítulo a Juan J. Linz:

³⁶ McPherson, Michael, “The Social Scientist as Constructive Skeptic: On Hirschman’s Rol”, en *Development, Democracy, and the Art of Trespassing. Essays in Honor of Albert O. Hirschman*, Foxley, Alejandro, McPherson, Michael S., y O’Donnell, Guillermo (eds.), Indiana, University of Notre Dame Press, 1986, p. 312.

³⁷ Huntington, Samuel, “El largo camino de la democracia”, *Este País*, No. 56, noviembre 1995, p. 2.

En estos análisis, los científicos sociales, principalmente los sociólogos (y en especial los que tienen una orientación marxista) tienden a destacar las características estructurales de las sociedades, las infraestructuras socioeconómicas que actúan como condición restringente, limitando la elección de los actores políticos. [...] Desde nuestro punto de vista no puede ignorarse la actuación tanto de los que están más o menos interesados en el mantenimiento de un cierto sistema político democrático como la de aquellos que, colocando otros valores por encima, no están dispuestos a defenderlo o incluso están dispuestos a derrocarlo [...] El liderazgo es, para nuestros fines, una variable residual que en último término no puede ser ignorada; pero no debe ser introducida antes de agotar la capacidad de explicación de otras variables.³⁸

³⁸ Linz, Juan J., *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Universidad, 1987, p. 14-16.

3. La transición a la democracia en América Latina a finales del siglo XX

*Yo, ya las descubrí
No me engañan,
Estas palomas son sólo disfraces
De los buitres de siempre.*

Pedro Araucario¹

(poeta chileno)

3.1 De las botas a los votos

No hace muchos años, pensar en América Latina significaba transportar la mente al territorio autoritario de las dictaduras y las juntas militares, y/o al escenario de las revoluciones y las guerrillas de inspiración marxista. En México, el régimen presidencial administrado por el Partido Revolucionario Institucional simulaba ejercicios electorales para justificar la reproducción sexenal de un sistema político autoritario. Con la salvedad de Costa Rica, Colombia y Venezuela, la democracia no era más que un destello, un *impasse* que abría un paréntesis civil entre la crisis de un gobierno autoritario desgastado y la instalación de otro por la vía del golpe de Estado.

Desde varios ángulos la democracia fue objeto de desprecio. En el discurso castrense, la “seguridad nacional” y “la estabilidad económica” sólo podían resguardarse o construirse bajo la batuta del férreo control de las fuerzas armadas. El regreso al cuartel se condicionaba al triunfo sobre la guerrilla, o se postergaba para traer “prosperidad.” Para la izquierda revolucionaria, la democracia no representaba más que “un mecanismo corrupto y burocrático inventado por las élites locales y los agentes extranjeros para engañar a las masas y hacer que éstas toleren formas de gobierno y dominación contrarias a sus intereses.”² La clase empresarial latinoamericana no tenía empacho en

¹ Fragmento del poema “Las palomas quieren dominar el mundo” de Pedro Araucario. Verdehalago, *Las oscuras ventanas de la tarde. Poesía joven de Chile*, Ciudad de México, Verdehalago, 1994, p.7.

² Castañeda, Jorge G., *La Utopía desarmada. Intrigas, dilemas y promesa de la izquierda en América Latina*, México, Joaquín Mortiz, 1993, p. 388.

pronunciarse partidaria de “la responsabilidad económica” autoritaria. En Bolivia, por ejemplo, después del golpe de julio de 1980, los banqueros y el sector financiero llegaron al extremo de publicar una carta de apoyo a la dictadura en el *Wall Street Journal*.³ Incluso en los círculos intelectuales y académicos, como apunta Lechner, el debate se centró en “la ‘necesidad histórica’ de una ruptura revolucionaria [...] La revolución aparece no sólo como una estrategia necesaria frente a un dramático ‘desarrollo del subdesarrollo’, sino también como una respuesta respaldada por la teoría social.”⁴ Pero además, el desprecio interno hacia la opción democrática fue complementado por la ambigüedad, la manipulación, y el cinismo político, ideológico, y militar de Washington y Moscú. Ambos polos de poder trabaron alianzas en el hemisferio y respaldaron, abierta o indirectamente, al autoritarismo latinoamericano.

En 1976, cuando los militares y las élites ecuatorianos comenzaron a planear y negociar la instalación de un gobierno civil, muy pocos apostaron a favor de una transición democrática exitosa, y mucho menos imaginaron que el fenómeno democratizador se contagiaría extendiéndose por toda la región sudamericana. Sin embargo, en 1979, al año siguiente de aprobada la constitución, Jaime Roldós fue elegido e investido como presidente. El mismo año, el gobierno militar peruano atravesaba por un proceso similar y estrenaba la constitución que daba marco a la elección de 1980. Los electores peruanos se inclinaron por darle una oportunidad más a Fernando Belaunde Terry, cuyo gobierno había sido interrumpido con el golpe del 3 de octubre de 1968. Dos años después, en 1982, Bolivia se inscribía en la cadena de transiciones democráticas con la elección legislativa de Hernán Siles Suazo como jefe del poder ejecutivo.

Argentina se sumó a la ola democrática en 1983 tras la malhadada campaña militar que reclamaba soberanía sobre las islas Malvinas. En dos meses y medio la armada británica barrió a los “invasores” argentinos

³ Whitehead, Laurence, “La democratización frustrada de Bolivia 1977-1980”, en *Transiciones desde un gobierno autoritario / América Latina*, O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe C. y Whitehead, Laurence (eds.), Volumen II, Barcelona, Paidós, 1986, p. 79.

expulsándolos de sus *Falkland Islands*. Frente a la derrota y la humillación, al general Bignone no le quedó más que convocar a elecciones. De los comicios salió triunfador Raúl Alfonsín, candidato del Partido Unión Cívica Radical. Uruguay vivió negociaciones intensas entre los militares, el partido Colorado, y el izquierdista Frente Amplio que derivaron en el Acuerdo del Club Naval a pesar de la ausencia del partido Blanco. Hacia finales de 1984, el colorado Julio María Sanguinetti se erigió como el ganador de la justa presidencial uruguaya. Un par de meses más tarde, ya en 1985, el largo proceso de liberalización brasileña culminaba con la elección del primer presidente civil en veintiún años. El legendario Tancredo Neves apenas alcanzó a ver las primeras luces de la naciente democracia brasileña; murió en abril y fue sustituido en el cargo por el vicepresidente José Sarney. En 1988, transcurridos cuatro años desde la última transición, el gobierno autoritario de Pinochet no tuvo más remedio que apostarle su destino a un plebiscito. Los chilenos votaron por el fin de la dictadura y le negaron al general la opción de gobernarles por otro período. En diciembre de 1989, el pueblo chileno se volcó sobre las urnas para manifestar su preferencia por Patricio Aylwin, candidato de la coalición formada por socialistas y demócrata-cristianos. El 11 de marzo de 1990, el dictador devolvió formalmente el gobierno de Chile a un civil democráticamente electo.

Al rompecabezas de la democracia sudamericana le faltaba una pieza: Paraguay. En 1989, el decano de los dictadores en la región, Alfredo Stroessner, reeligido por octava ocasión desde 1954, era depuesto por un golpe de Estado comandado por su consuegro, el general Andrés Rodríguez, quien se convertiría en candidato del partido Colorado y presidente electo tras las elecciones de mayo. Los paraguayos tuvieron que esperar hasta 1993 para poder sufragar por el primer presidente civil de su historia: Juan Carlos Wasmosy.

Centroamérica también fue contagiada por el virus democrático. La tercera ola entró por Honduras en 1982 con la elección de Roberto Suazo como presidente civil. En mayo de 1984, los salvadoreños tuvieron una reñida elección

⁴ Lechner, Norbert, *Los patios interiores de la democracia*, Santiago, Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 17.

de la que salió vencedor José Napoleón Duarte. La paz con el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) no llegó durante las labores de este primer gobierno. El hito de la solución al conflicto guerrillero se alcanzaría hasta 1992, a mediados de la presidencia arenista de Alfredo Cristiani. Con la firma de los Acuerdos de Chapultepec en la Ciudad de México, el FMLN se integraba al juego político democrático y al sistema de partidos.

Un proceso semejante se echó a andar en Guatemala con la elección de una asamblea constituyente y un presidente civil en 1984 y 1985 respectivamente. Los siguientes diez años no estuvieron exentos de complicaciones e intentonas militares, pero tras las negociaciones de Oslo y las convulsas presidencias de Marco Vinizio Cerezo, Jorge Serrano Elías, y Ramiro de León Carpio, el 30 de diciembre de 1996, el presidente Álvaro Arzú y los líderes de la Unidad Revolucionaria Nacional de Guatemala (URNG) firmaron el acuerdo de paz definitivo poniendo fin a treinta y seis años de guerra civil.

A unas semanas de la caída del muro en Berlín, el 19 de diciembre de 1989, el gobierno estadounidense emprendió, con destructivo ostento bélico, la cacería del general Manuel Antonio Noriega. Desde la muerte del general Torrijos, Panamá se hundió en una intermitente dinámica de elecciones, renunciadas y sustituciones presidenciales. En mayo de 1989 los panameños volvieron a ser convocados a votar. El resultado a favor del candidato oficial fue juzgado como fraudulento por los observadores internacionales. A los pocos días, las elecciones fueron anuladas. De mayo a diciembre la situación político-militar panameña se complicó aun más llevando a la Asamblea Nacional a la designación del general Noriega como jefe de gobierno. El gobierno del presidente Bush, exdirector de la CIA y por tanto exjefe de Noriega, no esperó más: "Panamá fue el primer de caso de intervención franca y directa de Estados Unidos en América Latina desde la segunda guerra mundial, del cual estaba ausente de uno u otro modo cualquier origen, causa o complicación Este-Oeste."⁵ Una vez encontrados los 50 kilogramos de cocaína que incriminaban a

⁵ Castañeda, Jorge G., *La casa por la ventana. México y América Latina después de la Guerra Fría*, Ciudad de México, Cal y Arena, 1993, p. 94.

Noriega, el 21 de diciembre, Guillermo Endara, supuesto ganador de las elecciones de mayo, tomó posesión como presidente. Los panameños no tuvieron la certeza de tener un gobierno legítimamente electo hasta 1994 cuando Ernesto Pérez Balladares del Partido Revolucionario Democrático llegó a la presidencia.

A principios de 1990 la mirada del mundo se centró en la celebración de los comicios presidenciales en Nicaragua. Poco más de una década atrás, el Frente Sandinista de Liberación Nacional había vencido a la dictadura somocista. Entre la toma de Managua en 1979 y las votaciones de 1990, el gobierno sandinista se había sometido al juego electoral en 1984 y había salido “airoso” con el triunfo de su candidato. No obstante, la calidad de la elección dejó mucho que desear; las denuncias de fraude y los vicios detectados mancillaron considerablemente la legitimidad del gobierno de Daniel Ortega. Aprendida la costosa y dolorosa lección, se procedió a cuidar la limpieza de la elección de febrero. Esta vez le tocó perder al sandinismo; Violeta Barrios viuda de Chamorro le ganó la elección a Daniel Ortega. Los sandinistas aceptaron el resultado demostrando la veracidad de su compromiso democrático. Lamentablemente, la admirable actitud del sandinismo fue opacada por la “piñata”; así se bautizó al saqueo gubernamental perpetrado desde el día de la derrota hasta la toma de posesión de la viuda del periodista Pedro Joaquín Chamorro.

Con la última década del siglo XX, la marea democrático-electoral tocó las playas caribeñas de ‘La Española.’ En 1986, con la huida de Jean-Claude Duvalier, heredero filial de la dictadura de Papa Doc, Haití se insertó en una vorágine de golpes, sustituciones, y elecciones viciadas. Para 1990, el sufragio a favor del sacerdote Jean-Bertrand Aristide, parecía traer cierta calma a las agitadas aguas de la nación haitiana. Pero a finales de 1991 la inestabilidad se hizo presente de nuevo cuando el gobierno civil fue derrocado por el golpe militar del general Raoul Cedras. Durante los siguientes tres años, Aristide promovió, desde el exilio, la restitución de su gobierno. En octubre de 1993, los militares incumplieron el acuerdo de devolver el poder. Un año después,

mientras los cazas de la fuerza aérea estadounidense sobrevolaban la isla, el expresidente Jimmy Carter lograba “negociar” el retiro de Cedras y su camarilla. Aristide volvió a Haití para terminar su período y entregar pacíficamente el poder a René Preval, presidente electo, en febrero de 1996. Meses más tarde, al este de la isla, en República Dominicana los comicios presidenciales para sustituir al nonagenario Joaquín Balaguer le dieron el triunfo a Leonel Fernández, candidato del Partido de la Liberación Dominicana.⁶

En México, desde hace tres décadas, la democracia ha venido llegando a cuenta gotas. El proceso ha sido bastante largo, a la tercera ola le ha tocado ver la lenta transformación de un régimen autoritario de partido único en uno democrático con un sistema de partidos. A mediados de los años sesenta cuando Pablo González Casanova publicó su análisis sobre *La Democracia en México* el sistema político en su conjunto estaba completamente dominado por el Partido Revolucionario Institucional. Poco a poco y a costa de múltiples presiones sociales, económicas, políticas y globales, el mapa político del país fue adquiriendo una coloración pluripartidista. La reforma política de 1977 dio inicio a la formalización y reconocimiento de otras organizaciones políticas y les abrió las puertas de la participación con la creación de 100 curules plurinominales en la Cámara de Diputados. Como era previsible las resistencias al cambio se hicieron presentes y las sombras de la coerción política, la inequidad y el fraude electoral se convirtieron en una amenaza constante. La “caída del sistema” de cómputo en la elección presidencial de 1988 despertó suspicacias que hasta la fecha no han logrado disiparse.⁷ En 1994, además del ambiente de inestabilidad, la competencia electoral no fue equitativa en términos generales; las irregularidades en el área de financiamiento y espacio en los medios fueron notables. Sin embargo, “el carro completo” a la vieja usanza ya no es concebible, y la alternancia política es una realidad palpable en la

⁶ Juan Bosch fue uno de los personajes que fundaron el Partido de la Liberación Dominicana en la década de los años setenta.

⁷ Castañeda, Jorge G., *La Herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México*, Ciudad de México, Alfaguara, 1999, pp. 527-538.

composición del poder ejecutivo y legislativo tanto a nivel local como federal.⁸ Al igual que cualquier otra transición, la mexicana está llena de matices y polémica; no obstante, me parece que con la última gesta presidencial del siglo XX se puede dar por consumada la transición hacia la democracia. En lo sucesivo habrá que concentrarse en la consolidación democrática.

3.2 Causas, protagonistas y formato o patrón del proceso regional

Durante los años que precedieron a la tercera ola, los teóricos de la democracia entablaron parte del debate alrededor de la necesidad de cumplir con ciertas “precondiciones” antes de transitar hacia la democracia. Con frecuencia, la discusión llegó a convertirse en el argumento “teórico” que justificaba la existencia de regímenes autoritarios, totalitarios, sultanistas, y/o monárquicos. En esta lógica, el terreno fértil para la democracia tenía que estar compuesto por: un cierto “nivel de desarrollo capitalista”; un entramado de valores y creencias sociales claramente identificados con el protestantismo; un sector aristocrático limitado y acotado; una clase “burguesa” consolidada; y bajos niveles de dependencia internacional. La sustancia del debate sugería que América Latina contaba con pocas o nulas probabilidades de democratizarse. A pesar de ello, la región llegó al fin del segundo milenio con una geografía política conformada por democracias formales.⁹

Naturalmente, el vacío teórico-explicativo de la tercera ola no tardó en llenarse. Como observamos en páginas anteriores, la tercera ola de la democracia se puede comprender a partir de cinco causas generales: el desprestigio, crisis de legitimidad y desempeño defectuoso de la opción autoritaria; el crecimiento económico de la posguerra; la reforma de las instituciones católicas en el mundo; la reorientación y redefinición de importantes actores internacionales con respecto a la democracia; y el efecto del contagio regional y global.

⁸ Romero, Juan y Zebadúa, Emilio, “Geografías de la alternancia (1985-2000)”, *Letras Libres*, No. 20, agosto 2000, pp. 58-64.

⁹ Lynn Karl, Terry, “Dilemas de la democratización en América Latina”, *Foro Internacional*, No. 123, 1991, pp. 392-394.

Por décadas, la ruptura de la constitucionalidad en América Latina desembocó en la instalación de Estados “burocrático-autoritarios” que fundaban su existencia bajo la promesa de “normalizar” la economía y resguardar la “seguridad nacional” de la amenaza “comunista.” En su más pura esencia los regímenes burocrático-autoritarios emergen de la alianza entre el capital y las fuerzas armadas para garantizar la reproducción de un proyecto capitalista hegemónico y oligárquico valiéndose de métodos coercitivos para desmovilizar y despolitizar a los sectores sociales que manifiesten inconformidad por ser excluidos o marginados.¹⁰

Más allá de algunos resultados inmediatistas y de los efectos del crecimiento económico de la posguerra en el hemisferio, los gobiernos autoritarios latinoamericanos no lograron construir las bases para un desarrollo sostenido. Para mediados de los setenta, el modelo de desarrollo hacia adentro basado en la sustitución de importaciones acusaba un franco agotamiento. Ante esta situación, varios gobiernos autoritarios respondieron con intentos de reformas estructurales de corte neoliberal. Sin embargo, los ajustes en la política económica no fueron capaces de evitar una serie de colapsos económico-financieros.¹¹ Las crisis recurrentes terminaron por socavar la confianza que el empresariado y las clases medias depositaron inicialmente en la administración autoritaria.¹² Las estructuras económicas de la región mostraban tal vulnerabilidad y deterioro al momento de las transiciones, que no pocos señalaron la ironía de vivir paralelamente la democratización y la crisis:

El proceso de transición hacia la democracia se produjo, paradójicamente, cuando se resentían crudamente los efectos de la llamada *década perdida*. En los años ochenta el Producto Interno Bruto por habitante de la región registro

¹⁰ O'Donnell, Guillermo, *Bureaucratic Authoritarianism. Argentina, 1966-1973 in Comparative Perspective*, San Diego, University of California Press, 1988, pp. 31-33.

¹¹ Garretón, Manuel Antonio, *Los partidos y la transformación política de América Latina*, Chile, FLACSO, 1993, pp. 1, 4 y 6.

¹² Esta idea se desarrolla prácticamente en todos los estudios de caso abordados en el volumen dedicado a América Latina de la serie de cuatro volúmenes sobre *Transiciones desde un gobierno autoritario* editada por O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe C. y Whitehead, Laurence (eds.) en 1986 y publicada por la editorial Paidós.

una caída de -9.6 (1981-1990), aunado a procesos hiperinflacionarios; en ese mismo período la inflación alcanzó una tasa de 1 491.5.¹³

Además de los magros logros económicos, los años de la represión autoritaria se tradujeron en “la revalorización de la antes criticada ‘democracia formal’... a partir de la propia experiencia personal más que de la reflexión teórica.”¹⁴ Para explicarnos la profundidad de la “instrumentalización de los miedos”, Lechner se remonta a naturaleza misma del autoritarismo burocrático: “El objetivo de los golpes no es tanto el derrocamiento de determinado gobierno como la fundación de un nuevo orden. Se busca imponer una nueva normatividad y normalidad mediante procedimientos propios a una ‘lógica de la guerra’: la aniquilación del adversario y la abolición de las diferencias.”¹⁵

En efecto, el dinamismo económico de la posguerra tuvo una expresión regional: “En 1965, por ejemplo, América Latina era 70% rural y 70% analfabeta; hoy es 70% urbana y 70% alfabeta.”¹⁶ Desgraciadamente, la aberrante desigualdad histórica no se resolvió; tan sólo se mudó a la ciudad y aprendió a leer y escribir. La cascada de recursos que fluyeron hacia el hemisferio no se tornó en la prometida “derrama” redistributiva. En todo caso, se trató de apuntalar a una clase media urbana y profesional; pero la polarización del ingreso se mantuvo prácticamente intacta. De cualquier manera, las consecuencias de la urbanización y la expansión de los servicios educativos, jugaron a favor de la democratización.

A partir de los trabajos del Concilio Vaticano II (1962-65) la Iglesia católica adoptó una posición más sensible ante los abusos autoritarios y la inequitativa distribución de la riqueza. Regionalmente, un ala del clero católico, conocida como la Teología de la liberación, interpretó el mensaje de apertura como un aval para aplicar con mayor énfasis su lectura progresista del evangelio. Así, los teólogos de la liberación se lanzaron a predicar los postulados de “la opción por

¹³ Abella, Gloria, “América Latina: la frágil estabilidad democrática”, *Universidad de México*, No. 557, junio 1997, p. 16.

¹⁴ Lechner, Norbert, op. cit., p. 23.

¹⁵ Ibid., p. 20.

¹⁶ Huntington, Samuel, “El largo camino de la democracia”, *Este País*, No. 56, noviembre 1995, p. 4.

los pobres.” En más de una ocasión, el autoritarismo y sus aliados le cobraron la factura a quienes se comprometieron con esta “lucha” por los derechos de los más desprotegidos. En El Salvador, por ejemplo, el arzobispo Oscar Arnulfo Romero fue asesinado.

En 1978 la unción papal de Karol Wojtila dejó mejor posicionados a los sectores conservadores y resultó en la censura sistemática de los teólogos de la liberación.¹⁷ No obstante, con el cambio de guardia ideológico la promoción de la democracia formal no desapareció de la agenda política vaticana y pasó a formar parte del contenido de las giras y visitas oficiales del pontífice. Juan Pablo II cruzó el Atlántico muchas veces. De México a Buenos Aires y de Santiago a La Habana, el recorrido realizado por más de dos décadas abarcó toda América Latina. Ciertamente, el contenido crítico del discurso papal no estuvo exento de contradicciones y tampoco perdió del todo su ambigüedad sobre muchos temas, pero en general intentó pronunciarse por la democracia formal y la defensa de los derechos humanos.

Paralelamente, Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea ajustaron sus lineamientos a las demandas de la tendencia democratizadora. La ineficacia administrativa de los gobiernos autoritarios fue evaluada allende las fronteras regionales y orilló a una redefinición de las estrategias geopolíticas y económicas. El impulso internacional que se dio a las transiciones democráticas también se fundó en la percepción de que las tareas de desmantelamiento del modelo sustitutivo de importaciones y las reformas estructurales sólo podrían profundizarse y llevarse a cabo por gobiernos electos democráticamente. En 1992, el discurso de campaña de Clinton en la Universidad de Georgetown lo resumió así: “aquellos países en los que la ciudadanía elige a sus líderes, en comparación con otros Estados no democráticos, resultan ser socios

¹⁷ Dussel, Enrique, “The Catholic Church in Latin America since 1930”, *The Cambridge History of Latin America*, Bethell, Leslie (ed.), New York, Cambridge University Press, vol. VI, 1994, pp. 552-558.

comerciales y diplomáticos más confiables, y se encuentran lejos de ser una amenaza para la paz.”¹⁸

La sustancia de la política estadounidense hacia el sur del Río Bravo cambió considerablemente y cargó los dados en dirección de la transición democrática regional. En un análisis sobre el futuro de la agenda “interméstica”, Abraham Lowenthal nos muestra el otro lado del espejo: “La mayor importancia de Latinoamérica para los Estados Unidos durante los años noventa se debe ampliamente a los giros simultáneos en la región hacia la democracia y las economías de libre mercado.”¹⁹ En términos hemisféricos, el impacto de la Comunidad Económica Europea, hoy Unión Europea, fue menor aunque hubo variaciones palpables dependiendo de la intensidad de los lazos entre cada nación y el viejo continente.

Los acuerdos inspirados en el fervor y el contagio democrático de los ochenta también alcanzaron a las organizaciones continentales. Después de una década de transiciones, la reunión anual de la OEA en junio de 1991 derivó en la firma del “Compromiso de Santiago”, en el que los gobiernos del hemisferio se pronunciaron por la defensa de la democracia. En la “resolución 1080” quedaron asentados los mecanismos con los que se daría respuesta “automática” a la ruptura de la constitucionalidad. La sanción implicaría, en principio, la suspensión colectiva e inmediata de relaciones diplomáticas con el Estado que se viese violentada su salud jurídico-política. La medida se vino a complementar en diciembre de 1992 con el “Protocolo de Washington”, en el cual se estableció que la membresía de aquel país cuyo “gobierno electo democráticamente fuese derrocado por la fuerza” sería suspendida.²⁰

Por supuesto, el Compromiso de Santiago y el Protocolo de Washington no representaban las primeras declaraciones que emergían de la OEA en el sentido de promover y defender a la “democracia representativa.” Estos

¹⁸ Talbott, Strobe, “Democracy and the National Interest”, *Democracy. A Foreign Affairs Reader*, New York, Council of Foreign Relations, 1998, p. 53.

¹⁹ Lowenthal, Abraham F., “Relaciones Estados Unidos-América Latina al cambio de siglo: gestión de la agenda ‘interméstica’”, *Este País*, No. 99, junio 1999, p. 4.

esfuerzos se remontan a sus propios orígenes. Lamentablemente, el desempeño de la Organización de Estados Americanos no logró escapar a los avatares geopolíticos que la batuta estadounidense le impuso. En 1962, por ejemplo, Cuba fue expulsada del organismo debido a que el gobierno “marxista-leninista cubano era incompatible con los principios y objetivos del sistema interamericano.” Mientras tanto, los gobiernos de facto fueron reconocidos a cambio de la promesa de convocar a elecciones en un plazo “razonable.” Dictaduras como la de Trujillo en República Dominicana y la de Somoza en Nicaragua fueron toleradas. Las medidas extremas sólo llegaron cuando el fantasma del “comunismo” se hizo presente en medio de un ambiente de franca inestabilidad. En otras palabras, cuando el régimen autoritario perdía el control de la situación doméstica poniendo en riesgo la seguridad hemisférica, EEUU se sacaba la piedra del zapato por la vía de la intervención directa. En mayo de 1965, tras la ofensiva estadounidense que ocupó República Dominicana, la reunión de ministros de la OEA se concentró en transformar la invasión unilateral en una “operación interamericana colectiva.”²¹

Afortunadamente, durante la década de los noventa, los intereses de la política exterior de Estados Unidos coincidieron con el contenido de los nuevos mecanismos formales de la OEA para la promoción y la defensa de la democracia. Por ello, el golpe a Aristide en Haití en 1991, el autogolpe de Fujimori en Perú en 1992, y la suspensión de garantías individuales por parte del presidente Serrano en Guatemala en 1993, no fueron solapados como antaño.²²

Finalmente, es importante dedicar cierta reflexión al factor del liderazgo. Dentro del proceso de democratización latinoamericano, la asociación entre los líderes políticos y el resultado fue menor en contraste con lo sucedido en otras latitudes. Desde luego hay personajes que se antojan mencionables como: Tancredo Neves en Brasil, Víctor Raúl Haya de la Torre en Perú, o Raúl Alfonsín en Argentina, entre otros. Pero lo que realmente destaca es el formato que

²⁰ Muñoz, Heraldo (1996), “Collective Action for Democracy in the Americas”, en *Latin American Nations in World Politics*, Muñoz, Heraldo y Tulchin, Joseph S. (eds.), Boulder, Westview Press, 1996, pp. 17 y 25.

²¹ *Ibid.*, pp. 22-23.

adoptaron las transiciones. De alguna manera, y respetando los matices de cada caso, el conjunto de cambios político-regionales que transformaron a América Latina en una geografía de gobiernos electos, se llevó a cabo a través de arreglos jurídico-políticos que derivaron en “pactos” entre las cúpulas del régimen autoritario y los actores civiles que recibirían el poder político. La tendencia hacia el “pactismo” estuvo por encima de los protagonismos. Para decirlo de otra manera, las semejanzas sugieren que con el contagio del virus democrático, también se esparció un patrón de negociación. En suma, hubo un ejercicio de aprendizaje, repetición y retroalimentación entre los actores políticos latinoamericanos que coordinaron la transición.

El fenómeno de los “pactos” en nuestro hemisferio, ha sido registrado por varios autores de la transición aunque con distintos términos: “Por razones que están de forma indudable profundamente arraigadas en la naturaleza humana, los estudiosos a veces tienen las mismas ideas, pero prefieren usar diferentes palabras para designarlas.”²³ En el espectro general de la teoría esto es cierto, pero al ajustar la mira se puede percibir que detrás de cada conceptualización existen raíces intelectuales que la sostienen desde una cosmovisión teórico-metodológica particular.

Veamos, si partimos de la consideración de que la transición hacia la democracia es la materia prima del análisis, es posible distinguir que la reflexión colectiva tiende a ordenar los sucesos estudiados en dos categorías: transiciones pacíficas y transiciones accidentadas. Evidentemente, cuando la pureza teórica se filtra en realidad nos topamos con que cada caso es una ecuación única orientada, más o menos, en dirección de uno de los polos. Por tanto, en la tercera ola la regla son los claroscuros.

En la superficie, detenerse a escudriñar el uso de palabras distintas para denominar las “mismas ideas” parece una cuestión ociosa de poca importancia. Pero al pasar revista a la propuesta de varios autores, el valor de cada sustancia teórica arroja diferencias interesantes. Hace tiempo, en un primer acercamiento

²² Ibid., pp. 25-32.

²³ Huntington, Samuel, *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós, 1994, p. 111.

Linz concibió a las categorías de la transición en dos dimensiones: "reforma" y "ruptura." Huntington agrega el nivel intermedio del "traspaso", entre la "transformación" y el "reemplazo". El enfoque de Mainwaring y Share es similar en la forma pero no en el fondo; la opción de la "liberación" se sitúa entre la "transacción" y la "ruptura" o "colapso."²⁴ Samuel Valenzuela también plantea un esquema semejante que va de la "reforma" al "colapso-derrota-retiro" pasando por el "desenredo-liberación" (*extrication*).²⁵ En un estudio publicado a mediados de los noventa, Linz y Stepan ofrecen un complejo arco iris de estaciones transicionales que van de la "reforma-pactada, ruptura-pactada" al "colapso-crisis."²⁶ A partir de lo anterior, cada autor ha ensayado sus cálculos, tendencias y recetas transitorias.

Tratando de encontrar un matiz regional, Terry Lynn Karl desarrolla una propuesta sumamente acertada para los casos latinoamericanos. Desde su perspectiva, las categorías de "acuerdo" y "violencia" se traducen en "reforma" y "revolución" cuando son producidas por un movimiento de "masas", y en "pacto" e "imposición" cuando emergen de un arreglo entre las "élites."²⁷

En su mayoría, las transiciones democráticas de fin de siglo en América Latina se dieron a través de negociaciones entre las élites. Este elemento, como veremos en el próximo capítulo, acarrea una serie de implicaciones harto ilustrativas para comprender las posibilidades de la consolidación democrática en la región. Para abrir boca, *grosso modo* Lynn Karl lo explica así:

Una vez que se articulan los vínculos entre estructuras, instituciones y opciones contingentes, resulta claro que los pactos entre los principales actores políticos durante una transición de régimen establecen nuevas reglas, papeles y patrones de comportamiento que pueden o no representar una ruptura importante con el

²⁴ Ibidem.

²⁵ Valenzuela, Samuel J., "Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions", en *Issues in Democratic Consolidation. The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Mainwaring, Scott, O'Donnell, Guillermo y Valenzuela, J. Samuel (eds.), Indiana, University of Notre Dame Press, 1992, p. 77.

²⁶ Linz, Juan J. y Stepan, Alfred, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996, pp. 55-65.

²⁷ Lynn Karl, Terry, op. cit., p. 404.

pasado. Estos a su vez, con el tiempo, se convierten en las instituciones que moldean las perspectivas de consolidación del régimen en el futuro.²⁸

Para concluir, conviene agregar que el protagonismo también ha sido tratado conforme a la categorización de los actores políticos. Pero en este sentido las divergencias terminológicas se antojan menos agudas. En general, en la caracterización de los liderazgos se ubican dos posiciones: duros y blandos; radicales y moderados; o conservadores y reformistas. Siguiendo el hilo de la tendencia hacia los “pactos”, se puede afirmar que en el caso latinoamericano predominó la voluntad de negociar de la parte blanda, moderada, o reformista.

²⁸ Ibid., p.402.

4. Perspectivas de la consolidación democrática en América Latina

*“No conviene volver una y otra vez sobre lo mismo.
 No conviene que te encierres en tu sordo, desgastado canto
 Y, otra vez, derrotándote, hagas de ti tu propio enemigo
 No conviene que cargues el corazón con el peso de tus soledades y
 vacíos
 Ni conviene que el dolor y la sombra te hechicen.
 No conviene que tu pena sea más joven que tu esperanza.”*

Elkin Restrepo¹
(poeta colombiano)

4.1 Descripción general y diagnóstico

Con la excepción Cuba, después de dos décadas de transiciones, constituciones y elecciones, América Latina brincó de un milenio a otro con un mapa compuesto por democracias formales.² Evidentemente, una metamorfosis política de esta naturaleza representa un avance que no debe desestimarse ni echarse en saco roto. Por ello, antes de sumergirnos en el análisis crítico sobre la salud y profundidad de nuestras democracias, es preciso detenerse para reconocer la importancia del proceso histórico que nos llevó de un territorio autoritario a una geografía regida por gobiernos electos.

Para cualquier sociedad, el nacimiento de un régimen político anuncia la renovación de la cascada etiológica del sistema en su conjunto. Gradualmente, se intenta desmontar las bases de la estructura previa para instalar un nuevo aparato institucional en todos los niveles. Los efectos del cambio, percibidos en las capas más superficiales y generales del tejido social, se escurren hasta los espacios más recónditos de la experiencia humana. De lo público a lo privado, de lo colectivo a lo individual, y de lo histórico a lo cotidiano, la transición se encarna en millones de vidas adquiriendo un rostro particular en cada país,

¹ Fragmento del poema “No Conviene” de Elkin Restrepo. Luque Muñoz, Henry (ed.), *Tambor en la sombra. Poesía Colombiana del Siglo XX*, Ciudad de México, San Luis Potosí y Santafé de Bogotá, Editorial Verdehalago, Editorial Ponciano Arriaga y Banco de la República de Colombia, 1996, p. 258.

municipio, ciudad, sector, barrio, grupo, familia y persona.³ Para las sociedades latinoamericanas el trueque de represión por derechos políticos significó(a), antes que nada, dejar atrás los años de las desapariciones, el toque de queda, los estados de emergencia, la censura brutal, y las cámaras de tortura entre otras de las incontables aberraciones incluidas en el catálogo de excesos cometidos por los gobiernos autoritarios. En Argentina, Brasil y Guatemala, la investigación de los atroces crímenes de las dictaduras se ha recogido en informes cuyo desgarrador contenido no pudo más que coincidir en un mismo título: *Nunca más*.⁴

Por desgracia, las pesadillas de una sociedad reprimida no terminan con el final de la noche autoritaria. La transición es, acaso, tan sólo la primera luz en el largo camino de la reconciliación y la consolidación del joven proyecto democrático. No obstante, el primer paso se ha dado y es justamente a partir de este hecho que estudios como el presente adquieren sentido. Esta investigación reconoce el valor positivo de la transición y por ello aspira a inscribirse dentro de los esfuerzos reflexivos sobre los obstáculos que enfrenta el proceso de consolidación democrática en América Latina.

En efecto, la consolidación de los regímenes democráticos latinoamericanos continúa siendo una tarea pendiente en la agenda regional. Pero además, la necesidad de actuar en consecuencia ha adquirido un carácter de urgencia especialmente preocupante frente a los riesgos de quiebra, regresión, o estancamiento harto palpables en el contexto actual. No se trata de convocar a actitudes paranoicas que alimenten políticas y medidas irresponsables. Por el contrario, lo que se persigue es llamar la atención sobre el hecho de que ignorar las señales de alerta o soslayar la instrumentación de soluciones viables puede tornarse contraproducente. La ortodoxia, la indiferencia y la desidia son formas paralelas de complicidad que fomentan la emergencia de

² Abella, Gloria, "América Latina: la frágil estabilidad democrática", *Universidad de México*, No. 557, junio 1997, p. 16.

³ Linz, Juan J., *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Universidad, 1987, p. 11.

⁴ O'Donnell, Guillermo, "Illusions about Consolidation", *Journal of Democracy*, Vol. 7, No. 2, 1996, p. 46.

fenómenos económicos, políticos, sociales y culturales que apuntan claramente en dirección opuesta a la democracia.

Al igual que en otras latitudes, en América Latina las demandas de democracia ya no se resuelven con calendarios y jornadas electorales. Como he observado en capítulos previos, de los años de la posguerra a la fecha se han venido incrementando con mayor celeridad las exigencias para la satisfacción de los apetitos democráticos. En principio, para dar por concluida la “primera transición” y sentarse a la mesa de la democracia se requiere de entrada un plato poliárquico mínimo de instituciones que garanticen no sólo la calidad técnica de la elección, sino también una atmósfera de igualdad política bajo la existencia de mecanismos eficientes de participación, representación y competencia.⁵

Pero el ingreso a la esfera poliárquica tampoco despeja del todo el camino hacia la consolidación. La reciente ola democratizadora ha develado el peligro de ver a la infancia poliárquica convertida en una fachada política tras la cual se pretende ocultar la fragilidad institucional del régimen y el virtual estancamiento del proceso transitorio. Inevitablemente, la manipulación de la definición “procedimental mínima” obliga a reevaluar su vigencia teórica y práctica. Antes de proseguir, cabe resaltar la vocación científica de Robert A. Dahl, quien no ha titubeado en manifestar abierta y constantemente su interés en estirar las posibilidades de su propuesta poliárquica al máximo con el fin de agilizar su agotamiento y provocar un nuevo salto teórico en el estudio de la democracia:

Así como se necesitan estrategias para llevar la transición a países no democráticos, y para consolidar las instituciones democráticas en las jóvenes democracias; simultáneamente necesitamos considerar como ir más allá de nuestro nivel existente de democracia (poliarquía / democracia representativa). Para decirlo de otra manera, en muchos países la tarea democratizadora consiste en alcanzar el nivel de la democracia poliárquica. Pero el reto de los

⁵ Ibid., p. 37.

ciudadanos en las viejas democracias es descubrir cómo democratizarse más allá de la democracia poliárquica.⁶

Por casi medio siglo, la poliarquía ha venido funcionando como un instrumento teórico de gran utilidad para definir mínimamente a la democracia real diferenciándola de su dimensión ideal. Entre su primera aparición en 1953, su presentación formal en 1971 y su revisión sistemática, *La Poliarquía* de Dahl tuvo la virtud de sacar a la democracia del cajón electoral, en el que Shumpeter la había encerrado en 1942, para ensayar y promover nuevos avances dentro de la teoría democrática. Pero con los años, y aun a pesar del ánimo renovador de su principal teórico, las referencias a los parámetros 'procedimentales' dahlianos se han tergiversado en los círculos académicos y políticos al extremo de convertir a la poliarquía en un espejismo teórico para marcar la meta final de las democracias terrenales. Este tipo de argumentos son inaceptables debido a que cancelan de tajo veinticinco siglos de desarrollo de la teoría democrática. Para evitar futuras desviaciones en el debate, la poliarquía y sus subestaciones institucionales deben ser entendidas como el eslabón teórico que nos conecta con la rica cadena de estudios interdisciplinarios que hoy apunta hacia la concreción de un concepto integral y sistémico de la democracia.

Ahora, la discusión en torno a la democracia en América Latina no siempre pasa por la poliarquía. Pese a que en ocasiones los diagnósticos se cruzan y/o coinciden, el análisis de los últimos veinticinco años tiene raíces en más de una matriz intelectual. Como lo ha registrado el politólogo mexicano César Cansino, detrás del debate sobre la democracia en el hemisferio se pueden encontrar dos orientaciones clásicas en las ciencias sociales: la derecha y la izquierda. Ambas se subdividen en suaves o duras dependiendo de su rigor

⁶ Dahl, Robert A., *On Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1998, p. 99. Esta reflexión fue expresada con mayor detalle durante una entrevista con el autor en noviembre de 1999. En aquel encuentro Robert A. Dahl comentó que en su opinión la democracia todavía tiene mucho camino por recorrer y agregó no poder aceptar que los regímenes democráticos de nuestro tiempo representen una estación final: "I cannot accept that this is as good as it will ever get." Tratando de dar un ejemplo para profundizar la democracia, Dahl citó los ejercicios de democracia deliberativa. Para mayor información sobre la democracia deliberativa se recomienda consultar: Dahl, Robert A., "On deliberative democracy" en *Dissent*, N.Y.: Dissent, Summer 1997, pp. 54-58.

teórico-metodológico. Y al dar otro corte, del universo de la izquierda se desprenden dos enfoques “híbridos”: posmodernistas y desarrollistas.⁷

	DIMENSION IDEOLÓGICA	
DIMENSION METODOLÓGICA	Izquierda dura	Derecha dura
	Izquierda suave	Derecha suave
	Enfoques híbridos: - posmodernismo - desarrollismo	

Fuente: Cansino, César, “Democracia y Sociedad en América Latina”, *Metapolítica*.⁸

Pasando rauda revista, conforme al esquema de Cansino los liberales de la escuela politológica estadounidense y sus discípulos latinoamericanos encabezan la derecha dura concentrando su atención en la dimensión política de la democracia, y abordando la transición y sus saldos con un enfoque “institucionalista.” Esta vertiente se “suaviza” en los escritos “subjetivos” de sus heraldos regionales “ilustrados.” En contraparte, la izquierda promueve la reconceptualización de la democracia más allá de la política para combatir la desigualdad. Mientras que los duros “culturalistas” apelan por un retorno al “estatismo”, la “dureza” metodológica de los “sociólogos” se pasma “desencantada” ante un escenario “neoliberal y globalizado.” Por su parte, la izquierda suave no ha logrado “corregir” sus interpretaciones de inspiración marxista. En el extremo “posmodernista” la crítica cae implacable sobre la cultura “occidental” y sus dogmas generando un ambiente de incertidumbre e inmovilidad que tan sólo puede superarse en la confirmación de referencias

⁷ Cansino, César, “Democracia y Sociedad Civil en América Latina”, *Metapolítica*, Vol. 2, No. 7, julio-septiembre 1998, pp.435-439.

⁸ *Ibid.*, pp. 438 y 451-456. Aunque los enfoques híbridos forman parte del análisis de Cansino, el esquema gráfico de su artículo se limita a subdividir izquierda y derecha en dura y suave. En mi opinión los enfoques híbridos también tienen cabida en el esquema gráfico y por ello forman parte de la tabla que se ofrece en esta tesis.

cotidianas. Finalmente, los “desarrollistas” plantean una amalgama indisoluble entre democracia y desarrollo.⁹

Bajo la lupa de Cansino, estas páginas se confiesan abiertamente eclécticas en tanto que recurren constantemente a los instrumentos y marcos teóricos de la llamada derecha dura (Dahl, Linz, Stepan, Huntington, O’Donnell, Lechner, entre otros) y comparten el objetivo de la izquierda al disertar sobre la reconceptualización de la democracia allende la política. De una u otra manera, las taxonomías académico-ideológicas y los autores de Cansino se irán hilando cautelosamente con el resto de los pobladores del *corpus* teórico con la mira de cuajar, alrededor de los obstáculos, un esbozo conceptual de los elementos que debe contener la democracia latinoamericana para consolidarse. Un factor importante de esta empresa será el aferrar las suelas de la razón al piso para evitar la tentación de caer en la formulación de propuestas románticas. No se trata de renunciar a la noble aspiración de mejorar las preocupantes condiciones que vive la región, sino de darle tintes de realidad: “En esta perspectiva, las predicciones acerca del futuro de América Latina deberían despojarse de los ropajes triunfalistas o fatalistas. Ambos envuelven visiones que paralizan la reflexión y, sobre todo, la generación de propuestas viables para el desarrollo regional.”¹⁰

4.2 Marco teórico

Frente a la sobrecarga de diagnósticos y denuncias alrededor de la parálisis poliárquico-electoral, el arranque de esta apuesta intelectual depende de la cuidadosa selección de un aparato teórico-metodológico capaz de ordenar los problemas de la consolidación democrática en la región. En este sentido, el planteamiento teórico de Juan J. Linz y Alfred Stepan sobre las “cinco arenas” interactivas se antoja como el esquema más adecuado y flexible para filtrar e integrar las propuestas, análisis y conclusiones de los autores que aquí se han

⁹ Ibid., pp. 439-461.

¹⁰ Abella, Gloria, op. cit., p. 19.

estudiado. De acuerdo con este enfoque, la democracia es un sistema interconectado, por lo menos, entre:

1. Una **sociedad civil** vital con la libertad de asociarse y comunicarse para articular sus demandas e intereses sobre la base de un entramado de derechos civiles y políticos.
2. Una **sociedad política** libre e inclusiva con atribuciones y responsabilidades organizadas y distribuidas legítima y legalmente a través del sistema electoral, el sistema de partidos, y la división de poderes entre otras instituciones jurídico-políticas.
3. Un **Estado de derecho** eficaz, efectivo y vigente regulado por un sistema judicial “independiente”, y complementado por una sólida cultura cívica respetuosa de la legalidad.
4. Una **burocracia estatal** operativa utilizable para cualquier régimen y/o gobierno por lo que hace a la administración funcional y eficiente de las tareas y obligaciones del Estado, tales como la preservación del orden, la recaudación fiscal y la instrumentación de cualesquiera otras políticas y programas.
5. Una **sociedad económica** dinámica e integrada sujeta a la regulación institucional formal.¹¹

Por razones obvias, conviene advertir que el desarrollo analítico de cada arena no estará exento de cruces y menciones al resto del sistema; aunque en todo momento se procurará salvaguardar las fronteras existentes en el pentágono subsistémico para facilitar la exposición y comprensión de los distintos espacios en los que habita la problemática de la consolidación democrática regional. Por ejemplo, pese a que el caso de la pobreza y la desigual distribución de la riqueza se hacen presentes en todas las arenas, éste no será abordado a detalle sino hasta llegar a la sociedad económica. Así, la aventura analítica por el hemisferio comienza respetando el orden de aparición para asomarse al sistema por la ventana de la sociedad civil.

¹¹ Linz, Juan J. y Stepan, Alfred, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996, p. 3-15.

4.2.1 Sociedad Civil

4.2.1.1 Sociedad y Estado: instituciones formales de comunicación, participación y representación *versus* instituciones informales.

En 1983, Albert O. Hirschman realizó un viaje por Sudamérica y el Caribe con la encomienda de estudiar la situación del proyecto “*grassroots development*” financiado por la Inter-American Foundation. Durante su recorrido, Hirschman registró con cierto optimismo la insólita multiplicación de iniciativas paralelas pero coordinadas por organizaciones sociales de diversa índole. La sociedad civil de América Latina adquiriría una intensa vitalidad en medio de dos procesos: la democratización y la “desestatización.” El ambiente se encontraba cargado de demandas en favor de la reinstalación de gobiernos civiles y la defensa de derechos humanos. Simultáneamente, la profunda reforma del aparato estatal fue dejando enormes vacíos estructurales que no tardaron en llenarse por un sector conformado por activistas, “*promotores sociales*” y burócratas desempleados (recortados).¹²

Más cerca en el tiempo, autores como Cansino han transportado el fenómeno de la sociedad civil al debate sobre la democracia colocándolo en el centro mismo de la reflexión y otorgándole un papel protagónico en la consolidación democrática: “De hecho, en América Latina, más que en cualquier otra parte, la política institucional ha dejado de articular a la sociedad y el Estado es rebasado cada día por las iniciativas ciudadanas independientes; la sociedad civil esta encabezando con sus acciones una auténtica revolución democrática.”¹³

Si bien asistimos a un período de vitalidad social inédita, como apunta Cansino, la prudencia aconseja equilibrar esta afirmación volteando la moneda para observar que la “fortaleza” de la sociedad civil frente a la “debilidad” del Estado refleja una situación más seria y preocupante de lo que normalmente se cree. La epopeya de la sociedad civil no está exenta de limitaciones y

¹² Hirschman, Albert O., “Grassroots Development in Latin America”, *Challenge*, Vol. 27, No. 4, 1984, pp. 4-9.

¹³ Cansino, César, op. cit., p. 346.

disfuncionalidad. En otras palabras, la problemática latinoamericana no sólo rebasa al Estado, sino también a la sociedad civil. Las organizaciones no gubernamentales y otras agrupaciones sociales han probado ser egregias e imaginativas; pero de ninguna manera pueden cubrir y adoptar a plenitud las responsabilidades que el Estado ha descuidado o abandonado. Por tanto, no sorprende ver a la sociedad civil colarse a la competencia por el control del aparato estatal y sus recursos: ora en las alianzas entre algunos sectores sociales organizados y los partidos políticos; ora en la conversión de movimientos sociales en nuevas ofertas político-electorales; ora por la vía de manifestaciones de inconformidad, generales o particulares, con la mira de ejercer presión y promover la reorientación de las políticas públicas hacia la satisfacción de sus demandas.¹⁴ Por supuesto, no está en duda la validez de estos arreglos dentro del juego democrático; pero a la vez delata, por un lado, los límites del Estado para responder a necesidades sociales básicas como lo son salud, educación, y vivienda; y por otro lado, los límites de la sociedad civil para subsanar el repentino desentendimiento social y regulador del Estado.

Con el adelgazamiento formal del aparato estatal se desdibujaron onerosamente las estructuras tradicionales de comunicación entre sociedad y Estado. Desde la óptica de autores como Manuel Antonio Garretón y Marcelo Cavarozzi “el agotamiento de la matriz estado-céntrica... [y]... la instalación de regímenes democráticos no sólo implicó que las dictaduras militares fueran desplazadas del poder; además, las transformaciones expresaron el agotamiento de las formas de hacer política que habían predominado durante casi medio siglo.”¹⁵ Las consecuencias de esta situación se extienden a los sistemas de partidos políticos afectando directa y profundamente su capacidad de interlocución; como bien señala Jorge I. Domínguez:

El cambio de los modelos económicos ha contribuido también a la crisis de representación porque los partidos han tenido que revisar sus programas

¹⁴ Domínguez, Jorge I., “Crisis de Representación en América Latina”, *Este País*, No. 72, marzo 1997, pp. 33-42.

¹⁵ Cavarozzi, Marcelo, “El Sentido de la democracia en la América Latina contemporánea”, en *Los partidos y la transformación política de América Latina*, Garretón, Manuel Antonio (ed.), Chile, FLACSO, 1993, p. 22.

económicos y encontrar nuevas formas de ganar el apoyo de su electorado... Nuevos partidos y movimientos sociales han surgido en protesta a estas políticas... Las formas de representación que existen desde hace mucho tiempo, como los partidos populistas y los llamados arreglos corporativos, se han debilitado precisamente en el momento en el que el apoyo público debe ser empleado en ayudar a garantizar la estabilidad de las reformas económicas y del gobierno constitucional.¹⁶

La paradoja es aun más compleja ya que la disolución de los vínculos formales entre sociedad y Estado no implica necesariamente la desaparición inmediata de los viejos códigos de interacción pública: “las culturas políticas pueden o no ser congruentes con la estructura del sistema político.”¹⁷ De la misma manera que los ríos reencauzan sus aguas cuando se obstruye su afluente, la cultura política latinoamericana ha encontrado “nuevas” arterias para canalizar los vicios y lastres de antaño. La precariedad y fragilidad de las instituciones democráticas queda en evidencia cada vez que el “clientelismo, el patrimonialismo y la corrupción”, entre otras “instituciones informales” aparecen para recordarnos la histórica propensión político-social a operar bajo un esquema vertical, centralista, paternalista y mesiánico. En una sociedad que ha sido sistemáticamente presa de la mentira y las arengas demagógicas, los apetitos y clamores por la figura fuerte y carismática del caudillo, y la promesa de soluciones inmediatas y/o cuasimágicas se reavivan con mayor facilidad cuando las jóvenes instituciones democráticas, incluidos los partidos políticos, son incapaces de ofrecer vasos comunicantes alternativos entre el régimen y sus ciudadanos.¹⁸

En términos socioeconómicos, las instituciones democráticas formales han tenido pocos aliados; la adversidad ha sido compañera inseparable del proceso de democratización en América Latina. El deterioro crónico de las condiciones de vida en la región se cuenta indiscutiblemente entre las

¹⁶ Domínguez, Jorge I., op. cit., p. 42.

¹⁷ Echegollen Guzmán, Alfredo, “Cultura e imaginarios políticos en América Latina”, *Metapolítica*, Vol. 2, No. 7, julio-septiembre 1998, p. 498.

¹⁸ O'Donnell, Guillermo, “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1, 1994, pp. 55-69.

principales causas que inciden en la reanimación del “imaginario político tradicional.” Durante la “década perdida” y las reformas económicas de los años ochenta y noventa, la desigual distribución de la riqueza se agudizó de manera alarmante. Entre 1980 y el 2004 el promedio de crecimiento anual del PIB latinoamericano fue de 2.35%; apenas dos quintas partes de lo registrado en las dos décadas previas (5.7%). La situación es mucho peor en lo referente al PIB per cápita. De 1960 a 1979 el ingreso por habitante creció a un ritmo de 3% anual. Durante los siguientes 25 años el PIB per cápita se colapsó creciendo en promedio la mitad es un punto porcentual; es decir 0.5%.¹⁹

Desencantados de la democracia y el mercado, e impotentes ante la creciente brecha entre sus intereses y las políticas públicas, los pobladores de América Latina responden a la retracción estatal desentendiéndose de su ciudadanía de “papel” para volver a su “ethos centralista”: “Tal *complejo causal*, explicaría entonces los patrones cíclicos de ‘liberalización’-estancamiento y crisis-*recentralización autoritaria* que han caracterizado a las sociedades latinoamericanas desde el siglo pasado (XIX).”²⁰ La diferencia con los cuartelazos del pasado radica en que actualmente los virajes autoritarios se pueden gestar preservando y respetando en cierta medida el cascarón democrático-electoral. Dicho de otro modo, las asonadas se han trocado por una maraña de acuerdos y regateos subrepticios e informales entre actores políticos y sociales al amparo de una superficie de calendarios electorales y regímenes constitucionales:

Algunas democracias recientemente instaladas (Argentina, Brasil, Perú, Ecuador, Bolivia, Filipinas, Corea del Sur, y otros países postcomunistas) son democracias en tanto que cumplen con los criterios de definición de la poliarquía de Robert Dahl. Pero estas democracias no son democracias representativas y no parecen estar en el camino de convertirse en tales... No están consolidadas

¹⁹ Pipitone, Ugo, “Ensayo sobre democracia, desarrollo, América Latina y otras dudas”, *Metapolítica*, Vol. 2, No. 7, julio-septiembre 1998, p. 472. Los datos correspondientes al período 1980-2004 son producto de los cálculos realizados por el autor de esta tesis partiendo de los documentos cepalinos que habrán de ser citados de manera específica más adelante en la arena de la Sociedad Económica.

²⁰ Echegollen Guzmán, Alfredo, op. cit., p. 507.

pero son duraderas... en muchos casos no parece haber siquiera amenazas de una inminente regresión autoritaria.²¹

Como se ha reconocido con antelación, la escenografía electoral denota un grado de avance significativo. No obstante el hito de la consolidación no se alcanza sino hasta que se logra poner a tono sistema político y cultura cívica. Sin perder las proporciones entre teoría y realidad, Echegollen lo marca así: “En una democracia ideal la compatibilidad entre sistema y cultura es completa: ‘la cultura cívica es una cultura política participativa en la que cultura y estructura política son congruentes.’”²²

El problema de la ciudadanía ficticia o parcial se viene acarreado desde la fundación misma de los Estados latinoamericanos. En contraste con la formación de los Estados-nación europeos, en el *Nuevo Mundo* la construcción del Estado precedió a la nación. Al consumarse las independencias se reconoció que:

... la modernización política y económica de estos países era impensable sin un entramado institucional y jurídico que les diera sustento. A su vez, este orden institucional requería de “sustancia” o *materia prima, i.e.*, de *ciudadanos* que encarnaran y operativizaran los valores, metas, prácticas y procedimientos institucionales. El gran problema era que tales ciudadanos simplemente *no existían*, de modo que había que *crearlos*, y tal creación fue sobre todo imaginaria.²³

Las identidades nacionales se forjaron sobre bases ajenas a las aspiraciones republicanas de algunos de sus fundadores. El propio Simón Bolívar emitió pronunciamientos sobre “la ineficacia de un sistema federal y democrático.... Los acontecimientos en Tierra Firme comprueban que las instituciones puramente representativas no son adecuadas a nuestro carácter, costumbres y luces.”²⁴ A poco menos de dos centurias de distancia, las palabras

²¹ O'Donnell, Guillermo, op. cit., p. 56.

²² Echegollen Guzmán, Alfredo, op. cit., p. 498.

²³ Ibid., p. 506.

²⁴ Bolívar, Simón, “La carta de Jamaica”, en *Simón Bolívar. Semblanza y documentos*, Vargas Martínez, Gustavo, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 73.

de Carlos Fuentes con motivo del quinto centenario de la cultura hispanoamericana lo explican así:

La resistencia de las antiguas estructuras, tanto indígenas como coloniales, al cambio súbito, y a pesar de su inspiración democrática, fueron subestimadas. Las nuevas repúblicas, al igual que la Corona antes que ellas, aparecían como algo remoto de las preocupaciones concretas de los trabajadores y campesinos que las miraban desde abajo; pero resultaban también lejanas a los terratenientes y a los caciques políticos locales, quienes deseaban aumentar su poder y sus privilegios, y no entregárselos a los trabajadores.²⁵

En su análisis sobre las raíces históricas del Estado Burocrático-autoritario, O'Donnell desglosa las identidades de los actores políticos tradicionales para revelarnos la relación “*caudillo-pueblo*.” Así, en un escenario de marginación geográfica, institucional y social, la sociedad se adhiere a la red clientelar y paternalista que comanda el “*caudillo*” identificándose como “*pueblo*” y no como ciudadanía. En definitiva, la construcción de la identidad latinoamericana sobre la base de un imaginario colectivo centralista, y por ende autoritario, es de suyo una enorme traba para los procesos de maduración democrática en curso.²⁶

4.2.1.2 Sociedad y democracia: pulso del apoyo social hacia el régimen democrático.

Cuando apenas comenzaba a sentirse el impacto regional del *efecto tequila* y la crisis mexicana a principios de 1995, Marta Lagos compartió con Juan J. Linz y Alfred Stepan los resultados preliminares del Latinobarómetro, sondeo de opinión entre los habitantes de América Latina con respecto a sus valores y creencias alrededor de la democracia. Mientras que para más de tres cuartas partes de uruguayos (76.6%) y argentinos (80%) la democracia era “preferible a cualquier otra forma de gobierno”, en Chile este indicador lograba una ligera mayoría absoluta con 52.2%, y entre los brasileños el apoyo se reducía a 41%.

²⁵ Fuentes, Carlos, *El Espejo Enterrado*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 279.

²⁶ O'Donnell, Guillermo, *Bureaucratic Authoritarianism. Argentina, 1966-1973 in Comparative Perspective*, San Diego, University of California Press, 1988, pp. 7-10.

En contraparte, la afirmación de que “la democracia no resuelve problemas” fue secundada por un 44.6% en Brasil y un 46.4% en Chile; en Uruguay y Argentina la insatisfacción fue menor ubicándose en 34% y 36.6% respectivamente. Para leer estos datos hay que recurrir a dos variables principalmente: represión y desempeño económico. De los cuatro casos, Uruguay se encontraba en un punto harto favorable para la consolidación democrática, lo cual adquiere sentido si se considera que ninguna otra sociedad latinoamericana sufrió una proporción más alta de represión. Uno de cada seiscientos uruguayos fue encarcelado durante el régimen autoritario. Para contrastar, en Chile la proporción fue de uno entre dos mil, y en Argentina de uno entre cada mil doscientos. Pero además, en Uruguay la reforma estructural del Estado y la política económica no fueron tan radicales como en otros países. La cruenta represión de la dictadura argentina también muestra su influencia entre los argentinos. Aunque en Uruguay el encarcelamiento fue proporcionalmente más intenso que en otras dictaduras, la represión orquestada por los militares argentinos alcanzó el mayor índice de “desapariciones” por habitante. Los cálculos del General Luciano Menéndez fueron (son) más que explícitos: “Vamos a tener que matar a 50,000 personas; 25,000 subversivas; 20,000 simpatizantes, y cometeremos 5,000 errores.” A los años de terror hay que agregar las condiciones en que los militares devolvieron el poder a los civiles. En Chile el panorama varía debido a las prerrogativas conservadas por los militares y a la estabilidad económica asociada con la dictadura de Pinochet. La situación más grave se da en Brasil, donde la desigualdad y la nostalgia de tiempos autoritarios se hacen palpables en ese frío 59% que no se pronunció del todo convencido de las ventajas de tener un régimen democrático.²⁷

En agosto del 2004, cuando el séptimo informe del Latinobarómetro fue dado a conocer, el apoyo hacia la democracia en Uruguay mostró un ligero incremento (78%). Otro caso de variación a favor fue Chile donde se ganaron siete puntos porcentuales (57%). Brasil había registrado una baja de 6% en el informe del 2003 pero logró repuntar a los niveles de hace nueve años para

²⁷ Linz, Juan J. y Stepan, Alfred, op. cit., pp. 152, 190 y 222.

mantenerse en 41%. En Argentina las preferencias democráticas descendieron 16% situándose en 64%. Es importante recordar que la sociedad argentina ha sido afectada seriamente por los años de recesión económica que precedieron la crisis financiera de finales del 2001 y las consecuencias derivadas de ésta que aun se resienten. El promedio de apoyo regional, basado en la información recabada en 18 países fue de 53% reflejando una baja de 8% en comparación con los índices del primer sondeo nueve años atrás. La diferencia de apoyo alcanza un máximo de 14% si se comparan los datos de 1997 (62%), el mejor año de desempeño económico en la última década, y el 2001 (48%) después de los efectos de la crisis asiática y en medio de la recesión estadounidense. En cuanto al índice de satisfacción con la democracia, éste muestra una brecha de 16% entre su mejor puntuación en 1997 (41%) y su peor momento en el 2001 (25%). Las cifras del 2004 presentan un porcentaje de satisfacción de 29%.²⁸

Finalmente conviene señalar algunos resultados del estudio que el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) dio a conocer en el 2004 sobre *La democracia en América Latina*. De acuerdo con este documento la relación entre desarrollo económico y estabilidad democrática es cada vez más preocupante en una región donde los ingresos del 43.9% de la población se ubican por debajo de la línea de pobreza, 19.4% vive en condiciones de pobreza extrema y 2 de cada 3 latinoamericanos consideran que el progreso económico es más importante que la democracia y estarían dispuestos a aceptar “un gobierno autoritario si éste resolviera los problemas económicos de su país.”²⁹

Con todo, la oscuridad no es total. En todo caso la ciudadanía ya no es “imaginaria” sino incompleta o intermitente. Por ello, el reto está en atraer a la población hacia la institucionalidad para reconectar Estado y sociedad. Esta labor no debe confundirse con una vuelta al estado-centrismo de antaño. Al contrario, el objetivo debe ser la interconexión formal entre los actores sociales

²⁸ Latinobarómetro 2003, “La Democracia y la Economía”, *Encuesta Latinobarómetro 2003*, Santiago, Corporación Latinobarómetro, 2003, pp. 33-43.

Latinobarómetro 2004, “Una década de Mediciones”, *Encuesta Latinobarómetro 2004*, Santiago, Corporación Latinobarómetro, 2004, pp. 2-7 y 22-23.

²⁹ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos: Ideas y aportes*, Buenos Aires, PNUD, 2004, p. 80.

sin necesidad de acudir a los códigos informales del arbitraje centralista directo. La vitalidad de la sociedad civil es claramente un síntoma positivo. Pero además, la funcionalidad institucional de un régimen democrático requiere forzosamente de ciudadanos. En ausencia de esta conciencia cívica colectiva no hay democracia posible y mucho menos consolidable.³⁰

El tiempo no ha pasado en vano, los argumentos idiosincráticos tropicales y los determinismos geográficos no le han sobrevivido; se desvanecen. Hace más de 150 años, cuando Tocqueville visitó el continente se topó con rígidas “costumbres y mores” al sur del río Bravo. Tuvo el tino de no emitir un juicio condenatorio; alcanzó a vislumbrar las avenidas para escribir otra historia. Para recordar la odisea del viajero francés y dar cuenta de la cadencia con que el camino ha sido andado, el historiador mexicano Enrique Krauze eligió una certera parábola acuñada por Benito Pérez Galdós: “Las costumbres las ha hecho el tiempo con tanta paciencia y lentitud como ha hecho las montañas, y sólo el tiempo trabajando un día y otro, las puede destruir. No se derriban montes a bayonetazos.”³¹ Con este espíritu, los latinoamericanos estamos obligados a confirmar nuestra condición ciudadana haciendo de las mores y las costumbres democráticas el plato de todos los días.

4.2.2 Sociedad Política

4.2.2.1 Presidencialismo

A la sociedad política también la persigue el pasado. El tamaño de la sombra centralista varía en relación con la longitud histórica abarcada por cada autor. Algunos han llevado su rastreo hasta los tiempos de las teocracias mesoamericanas donde: “el poder se ejerce verticalmente y lo ejerce un solo hombre. No hay lugar para más de uno en el pináculo de la pirámide.”³² Para otros, la raíz del centralismo está en la doctrina “neotomista” del período colonial: “hoy día –escribía Morse hacia 1987- es casi tan cierto como en

³⁰ Linz, Juan J. y Stepan, Alfred, op. cit., pp. 28-29.

³¹ Krauze, Enrique, “La ética católica y el espíritu de la democracia”, *Letras Libres*, No. 3, febrero 2000, p. 15.

³² Fuentes, Carlos, op. cit., p. 124.

tiempos coloniales que en Latinoamérica se considera que el grueso de la sociedad está compuesto de partes que se relacionan a través de un centro patrimonial y no directamente entre sí.”³³

En 1815, desde Jamaica y en plena gesta independentista, Bolívar redacta una epístola en la que explícitamente desaprueba “el sistema federal, entre popular y representativo, que es demasiado perfecto y que requiere de virtudes y talentos políticos muy superiores a los nuestros. Por igual razón rechazo la monarquía... Como no es posible seleccionar un sistema completo y adecuado entre repúblicas y monarquías, nos contentaremos con evitar anarquías dogmáticas y tiranías onerosas.”³⁴

Y cuatro años más tarde, en el amanecer de las repúblicas latinoamericanas pronuncia su *Discurso de Angostura* solicitándole al “Segundo Congreso Nacional Venezolano... centrar el poder ejecutivo en la figura del presidente.... [y reformar] su triunvirato para investir a la primera magistratura republicana con una autoridad mayor a la de un príncipe constitucional.”³⁵

La intención de Bolívar y otros líderes republicanos partidarios de un poder ejecutivo fuerte no era la de abrirle la puerta a los tiranos. Por aquellos días, la baraja de opciones políticas a la mano iba de la anquilosada monarquía ibérica a la república imaginada por Rousseau y Montesquieu, pasando por el reinado parlamentario británico y el presidencialismo norteamericano. Las diferencias ideológicas se expresaron en la confrontación de dos proyectos y terminaron por dividir a la sociedad política en dos bandos: liberales y conservadores. Después de un álgido y revuelto período de discordia y “anarquía”, la república pareció imponerse sobre la monarquía.³⁶

Los ánimos liberales combinados con un explicable temor a la “inestabilidad” y la geopolítica de la época inclinaron la balanza a favor de la fórmula presidencial estadounidense. “En general, el primer movimiento

³³ Krauze, Enrique, op. cit., p. 19.

³⁴ Bolívar, Simón, op. cit., p. 78.

³⁵ Bolívar, Simón, “The Angostura Address”, *Parliamentary versus Presidential Government*, Lijphart, Arend (ed.), New York, Oxford University Press, 1992, p. 100.

³⁶ Stein, Stanley J. y Stein, Bárbara H., *La herencia colonial de America Latina*, Ciudad de México, Siglo XXI, 1970, pp. 162-170.

constitucional en la región consistió en adoptar el sistema de Estados Unidos con ciertas modificaciones encaminadas a fortalecer la presidencia aun más.”³⁷

Con el afán de superar el “inmovilismo” y agilizar la toma de decisiones para traer “orden y progreso”, la institución presidencial siguió acumulando poder. Los tiranos no tardaron en aparecer: Antonio López de Santa Anna en México, Juan Manuel de Rosas en Argentina, y el Doctor Gaspar Rodríguez de Francia en Paraguay saltan a la mente como casos prototípicos. La multiplicación de reformas no cesaba hasta que la constitución quedaba confeccionada a la medida del presidente. El “personalismo” se impuso por encima de la norma. El presidente no se acomodaba a la ley; al contrario, la ley se acomodaba a los caprichos del tirano. En los hechos, el espíritu republicano era devorado por la ambición de estos “monarcas civiles.” Las consecuencias son de todos conocidas: Santa Anna pasó once veces por la presidencia y terminó entregando un país mutilado; Rosas mató y encarceló a placer en aras de la “unidad nacional”; y el Doctor Francia hizo de Paraguay una isla continental autoritaria e impenetrable.³⁸

En contraste con las convulsiones de Estados Unidos, durante la segunda mitad del XIX las repúblicas latinoamericanas fueron restauradas paulatinamente y lograron, con la salvedad del caso mexicano, mantenerse relativamente estables hasta la recesión económica de 1929. En su clásico texto sobre *La herencia colonial de América Latina*, Bárbara y Stanley Stein lo narran sucintamente:

Ningún ejemplo de violencia consumió tantas vidas, devastó una región tan grande y destruyó tanta propiedad como la guerra civil en Estados Unidos.... En las principales naciones latinoamericanas –en Argentina, México, Brasil y Chile–, con pocas excepciones, los jefes del ejecutivo cumplieron el término de sus cargos o los dejaron voluntariamente después de 1850. En el siglo XIX, ninguna

³⁷ Santiago Nino, Carlos, “Ideas and attempts at reforming the presidentialist system of government in Latin America”, *Parliamentary versus Presidential Government*, Lijphart, Arend (ed.), New York, Oxford University Press, 1992, p. 128.

³⁸ Fuentes, Carlos, op. cit., pp. 277-294.

república latinoamericana importante igualó el récord de Estados Unidos en la incidencia de asesinatos presidenciales.³⁹

Pero la nueva estirpe política no fue menos centralista y vertical. El poder ejecutivo siguió gozando de poderes especiales y facultades extraordinarias. Congresos y asambleas constituyentes preservaron la esencia de la estructura presidencial con el objeto de salvaguardar a la soberanía republicana de tres peligros básicamente: la amenaza externa, la Iglesia, y los cacicazgos locales. En última instancia, lo que estaba en juego era la consolidación del Estado-nación latinoamericano por encima de la voracidad territorial del vecino americano o la metrópoli europea; la poderosa presencia y ambición política de la institución católica; y las fracturas intestinas.⁴⁰

El trazo de estas fronteras físicas, ideológicas, administrativas y políticas no estuvo exento de tropiezos y enfrentamientos. Más allá de la creación de un sistema político de equilibrio entre poderes, el Estado republicano presidencial se tornó en un contrapeso de un sistema más complejo. El choque entre la norma y la costumbre se resolvió aceptando la división y coexistencia de los asuntos públicos en dos dimensiones: una formal y otra informal. Al igual que en la arena social, la reproducción del sistema quedó sujeta a la vinculación tácita de estos dos mundos paralelos a través de los metapoderes y la discrecionalidad del ejecutivo. En la cúpula la complicidad quedó fraguada: en la epidermis, una república presidencial; en el fondo, una pirámide de caudillos.⁴¹

Ya en otro siglo, el desplome del mercado de valores norteamericano en octubre de 1929 anunciaba el inicio de una recesión económica de consecuencias mundiales. Los estragos no tardaron en extenderse y las economías al sur del Bravo fueron severamente impactadas por la crisis. El sector exportador latinoamericano se vio afectado al caer ostensiblemente la demanda internacional de materias primas. Asimismo, la merma en el nivel de los flujos de inversión extranjera hacia la región no encontró paliativos

³⁹ Stein, Stanley J. y Stein, Bárbara H., op. cit., p. 169.

⁴⁰ De Gortari, Hira, "La política en la formación del Estado Nacional", *Revista Mexicana de Sociología*, Año XLIV, Vol. XLIV, No. 1, 1982, pp. 263-264.

⁴¹ Fuentes, Carlos, op. cit., p. 248.

financieros domésticos. La catástrofe económica trastocó la “estabilidad” política y develó la emergencia e incremento de sectores obreros y urbanos. Ante la escasez de recursos externos e internos y la reconfiguración de la agenda social, la sociedad política optó por la cimentación de un “Estado benefactor” encargado de reactivar y coordinar la economía, así como de concentrar la atención y regulación de la nueva composición social.⁴² Una vez más, la solución se estructuró alrededor del “hombre fuerte”; Getulio Vargas en Brasil, Lázaro Cárdenas en México, y Juan Domingo Perón en Argentina representan algunos de los ejemplos más destacados. Desde luego, buena parte de los recursos que sostuvieron la maduración del proyecto “estato-céntrico” provinieron del reimpulso de las exportaciones públicas y privadas durante las hostilidades de la Segunda Guerra Mundial y la Guerra de Corea. Por más de tres décadas, las condiciones regionales y globales fueron propicias para la reproducción del populismo. Con rostro civil o militar, programas populistas y modelos sustitutos de importaciones corrieron a la par de la bipolaridad y el crecimiento económico de la posguerra. En los hechos la aplicación de esta fórmula se prolongó hasta finales de los setenta y principios de los ochenta. Sin embargo, pese a que la estructura estatal ha sido radicalmente reformada, el discurso populista ha reaparecido como una de las artimañas proselitistas más rentables. Las campañas de Carlos Saúl Menem en 1989, Alberto Fujimori en 1990, y Hugo Chávez en 1998 y 2000 han probado ya cuán efectiva puede ser esta estratagema demagógica.

La ingeniería política de las transiciones del fin del siglo XX no escapó a la inercia presidencialista. Como bien ha hecho notar Juan J. Linz: “Aun cuando uno acepte la debatible noción de que las sociedades hispánicas son inherentemente proclives al *personalismo*, quedan pocas dudas de que en estos casos la tendencia se refuerza con los arreglos institucionales.”⁴³ El vuelco hacia

⁴² En torno a la constitución inicial de un Estado benefactor en América Latina conviene recordar su coincidencia con la transformación institucional de las políticas del *New Deal* implementado por la presidencia de Franklin Delano Roosevelt en Estados Unidos (1933-1944).

⁴³ Linz, Juan J., “The Perils of Presidentialism”, en *Parliamentary versus Presidential Government*, Lijphart, Arend (ed.), New York, Oxford University Press, 1992, p. 122.

la democracia se ha dado sobre una plataforma jurídico-política que una vez más acentúa los atributos del poder ejecutivo haciendo caso omiso a las aciagas experiencias previas y esfuerzos por acotar los excesos de un poder desmedido.

A falta de contrapesos efectivos, la voracidad del poder ejecutivo ha utilizado sus prerrogativas para aumentar el desequilibrio entre poderes. En Argentina, Perú, Brasil, Venezuela y Colombia se ha habilitado la reelección presidencial inmediata. Lejos de orientar al régimen hacia el puerto de la consolidación, este tipo de metapoderes, reformas y constituciones a la medida de la ambición personal del presidente complican aun más el panorama político minando los mecanismos de participación y representación.

Los argumentos en favor de una institución presidencial fortalecida encargada de vigilar el alumbramiento y la profundización de la democracia se han visto contradichos en la realidad. La desigual distribución de poder no se traduce necesariamente en estabilidad y prosperidad. El presidencialismo acarrea serios peligros para la supervivencia de un régimen democrático. Debido a la esencia misma de la estructura presidencial, las diferencias entre el ejecutivo y las fuerzas políticas representadas en el congreso pueden pasar fácilmente de una simple deliberación a una crisis de gobierno para de ahí llevar la escalada hasta los niveles de una crisis que amenace con el colapso del propio régimen. El ambiente se enrarece, se tensa y los fantasmas de la destitución presidencial, el Estado de emergencia, el gobierno por decreto, y/o la disolución fáctica o consentida del poder legislativo no tardan en aparecer trayendo consigo claras señales de alerta autoritaria. Algunos ejemplos incluyen los casos de Perú en 1992, Guatemala en 1993, Ecuador en 1997, el 2000 y el 2005, Venezuela en 1999, Argentina en el 2001 y Bolivia en el 2003 y el 2005. Frente a situaciones políticas de esta naturaleza no debe extrañar la recurrente presencia de los militares como agentes “moderadores” de los tumbos políticos en la región.⁴⁴

El desempeño de la administración presidencial tampoco ha traído los resultados esperados y prometidos. El “decisionismo” del poder ejecutivo para

⁴⁴ Linz, Juan J., *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Universidad, 1987, pp. 130-131.

aplicar paquetes económicos de corte fondomonetarista y traer la añorada bonanza, ha nutrido un escenario más bien dramático. Nada como la frialdad de los números para comprobar esta afirmación. De acuerdo con estadísticas cepalinas, la economía y los niveles de vida distan de haber mejorado en contraste con el período previo. En comparación con el antecedente inmediato de 5.7%, el crecimiento promedio del PIB regional durante las últimas dos décadas apenas llega al 2.35%. Mientras tanto, la población ha crecido a un ritmo mucho más acelerado pasando de 351 millones en 1970 a cerca de 550 millones actualmente, de los cuales casi la mitad, 232 millones en el mejor de los casos, viven en condiciones de pobreza. Paralelamente, la carga de la deuda externa se ha elevado hasta la cifra de 743 mil millones de dólares. Quien realice la operación matemática de dividir esta cifra entre el número de habitantes descubrirá que en América Latina se nace con una deuda individual de 1,350 dólares.⁴⁵

La situación no mejora en otras áreas de la agenda pública latinoamericana. Los escándalos de corrupción alrededor de la figura presidencial y sus camarillas, por ejemplo, no han sido la excepción sino la regla: Alan García, Alberto Fujimori y Alejandro Toledo en Perú, Carlos Menem en Argentina, Guillermo Samper en Colombia, Carlos Andrés Pérez en Venezuela, Abdalá Bucaram en Ecuador, Carlos Salinas en México, y Fernando Collor de Melo en Brasil por citar los casos más sonados.

Por supuesto, la solución no puede reducirse al simple trueque del sistema presidencial por uno parlamentario; al menos no de manera radical y abrupta. Como bien destaca el estudio de José Antonio Cheibub sobre la supervivencia de los regímenes presidenciales, aun tomando en cuenta que entre 1950 y 1990 las probabilidades de quiebra democrática arrojan una vida promedio de 21 años para los presidencialismos en contraste con una

⁴⁵ CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2003*, Chile, CEPAL, 2004, pp. 129, 144, 145 y 544. Si se toman en cuenta los datos del informe del PNUD sobre la democracia en América Latina, el número de personas en condiciones de pobreza rebasa los 240 millones ya que el porcentaje reportado es de 43.9%. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, op. cit., p. 80.

expectativa de vida de 73 años para los sistemas parlamentarios, la evidencia también pone de manifiesto que el tránsito hacia estos últimos se ha presentado de manera excepcional:

... entre 1946 y 1996 ha habido 91 regímenes presidenciales (incluyendo sistemas mixtos), de los cuales 42 “perecieron,” adoptando un tipo de régimen político no presidencial, y para diciembre de 1996 existían 49 sistemas presidenciales. La vasta mayoría de los regímenes presidenciales que “fenecieron” fueron sustituidos por dictaduras; sólo Bangladesh en 1991 cambió el marco constitucional de su régimen democrático, abandonando un sistema mixto a cambio de uno puramente parlamentario.⁴⁶

Con base en lo anterior el primer paso radica en acotar la “omnipresencia” institucional del poder ejecutivo. La evaluación histórica que Harry Kantor ha realizado sobre este viejo dilema lo responde y resume con claridad: “¿Se puede hacer algo para limitar el poder del presidente en América Latina? La experiencia de los últimos ciento cincuenta años parece demostrar que el poder sólo puede ser contrapesado con poder. Por lo tanto, el modo de limitar el poder del presidente es creando otros centros de poder que compitan con él.”⁴⁷

En el camino de la consolidación, la redistribución del poder en el sistema es una tarea vital, una condición *sine qua non*. La calidad y los niveles de participación, representación y gobernabilidad en una democracia dependen directamente del funcionamiento de los contrapesos formales entre los principales actores republicanos: ejecutivo, legislativo y judicial. Además, en un régimen democrático la red de contrapesos intersistémicos debe resistir la agregación de otros actores políticos como lo son: partidos políticos, medios de comunicación, y sectores organizados. En esta misma línea, los ajustes jurídico-institucionales deben concentrarse en corregir la aplicación y concepción de un juego político-electoral de suma-cero en el que las posibilidades se reducen a ganar la presidencia o perderlo todo hasta la siguiente elección.

⁴⁶ Cheibub, José Antonio, “Presidentialism and Democratic Performance”, en *The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*, Reynolds, Arnold (ed.), Great Britain, Oxford University Press, 2002, pp. 121,122 y 132.

Para imprimir el justo equilibrio a la balanza del poder, la construcción de la infraestructura republicana y su sistema electoral debe ser cuidadosa. Sin caer en exageraciones, de la seriedad y responsabilidad con que se lleve a cabo esta labor técnico-política determinará en buena medida la estabilidad y operatividad del régimen. Por división de poderes no debe entenderse únicamente confrontación entre éstos. Esta confusión puede acarrear costos muy altos en todos los rubros de la vida de un país. Si bien la democracia institucionaliza el conflicto, también es el medio para negociar acuerdos y soluciones incluyentes. Despreciar el conflicto es tan grave como adorarlo. Una democracia saludable es aquella capaz de ir del conflicto a la cooperación a través de la negociación, discusión, deliberación y cualesquiera otros medios políticos previstos en el marco político, jurídico y electoral. La internalización de esta premisa en el comportamiento político de una sociedad es sinónimo de consolidación y síntoma de que la democracia es ya “*the only game in town.*”

En Latinoamérica ha imperado la convivencia entre los sistemas electorales de representación proporcional de inspiración europea con formatos constitucionales de gobierno presidencial al estilo estadounidense. Esta especie híbrida u “opción latinoamericana” le ha funcionado a la longeva democracia de Costa Rica por más de medio siglo.⁴⁸ Pero es necesario considerar otros casos y los factores que los acompañan. Las estadísticas comprueban que existe una mayor probabilidad de producir gobiernos divididos –entiéndase cuando el partido del presidente no tiene mayoría en el congreso- en la medida en que se combine presidencialismo (61%), pluripartidismo (90% en sistemas con tres partidos o más), y ciclos electorales en los que se alternen comicios presidenciales y legislativos coincidentes y no coincidentes –como en México por ejemplo- (65.57%). Es importante aclarar que los gobiernos divididos no siempre derivan en desacuerdos irreductibles entre los poderes ejecutivo y el legislativo (*deadlock*). En general tan sólo 24.56% de los regímenes

⁴⁷ Kantor, Harry, “Efforts made by various Latin American countries to limit the power of the president”, en *Parliamentary versus Presidential Government*, Lijphart, Arend (ed.), New York, Oxford University Press, 1992, p. 109.

⁴⁸ Dahl, Robert A., op. cit., p. 138.

presidenciales tienden a verse paralizados por desacuerdos insolubles entre poderes. La incidencia aumenta a 49.48% cuando se trata de presidencialismos con gobiernos divididos.⁴⁹ Lo cual no puede ignorarse ya que entre 1978 y el 2000 tan sólo 25% de las presidencias latinoamericanas gozaron del apoyo de una mayoría legislativa a pesar de que aproximadamente la mitad de los presidentes fueron elegidos por más del 50% de la votación.⁵⁰ Este patrón regional debe ser estudiado con cuidado pues tiene el potencial de generar composiciones políticas propensas a la ingobernabilidad en más de cuatro de cada diez gobiernos. En parte, como lo ha expresado José Woldemberg, esta tendencia es producto de la figura electoral de la segunda vuelta presidencial:

En algunos países de América Latina se acude hoy a una segunda vuelta de votación cuando ninguno de los candidatos a la Presidencia obtiene la mayoría absoluta de los votos. Se trata, sin embargo, de un remedio peor que la “enfermedad.” Es un expediente que artificialmente polariza al país en dos grandes bloques, que crea coaliciones frágiles pero, sobre todo, que al no aplicarse también en la integración del Congreso (en esos países normalmente se utilizan fórmulas de representación proporcional), entonces crea la ilusión de presidentes muy fuertes pero que no tienen aval similar en el Poder Legislativo, con lo que, en forma recurrente, los conflictos entre uno y otro poder acaban minando la gobernabilidad y la eficiencia.⁵¹

He aquí razones de peso para que este tipo de trampas y vicios se consideren con cautela por los actores políticos encargados de elaborar, revisar y reformar los mecanismos electorales e institucionales que distribuyen el poder republicano. Redondeando esta idea con el hecho de que la eficacia y la efectividad del régimen no parecen alcanzarse aumentando institucionalmente las cuotas de poder del ejecutivo, conviene tomar en cuenta valiosas aportaciones como la de Scott Mainwaring en el sentido de que la expansión de facultades presidenciales suele traducirse en debilidad y no en fortaleza; veamos:

⁴⁹ Cheibub, José Antonio, op. cit., pp. 106-110 y 116.

⁵⁰ Valenzuela, Arturo, “Latin American Presidencies Interrupted”, *Journal of Democracy*, Vol. 15, No. 4, 2004, p. 13.

⁵¹ Woldemberg, José, “¿Y el sistema de gobierno?” *Universidad de México*, No. 533, 1995, p. 6.

La mayoría de los presidentes latinoamericanos han tenido problemas para cubrir satisfactoriamente sus agendas. Estos han tenido mucho poder para iniciar sus políticas, pero les ha sido difícil encontrar apoyos para implementarlas.... Aunque la presidencia sea caracterizada como dominante en comparación con otras instituciones de gobierno, tradicionalmente ha acusado debilidad para llevar a efecto sus políticas y decisiones.⁵²

Según este análisis, la “omnipotencia” del poder ejecutivo se limita a sí misma por la sobrecarga de funciones y responsabilidades. Entonces la clave para superar el “inmovilismo” no está en la acumulación de poder, sino en la orientación de los esfuerzos presidenciales hacia la eficiencia y operatividad de los recursos y atribuciones existentes. Para explicarlo en términos prácticos se puede recurrir a la comparación del desempeño económico de un sistema de contrapesos efectivos como el uruguayo con otros francamente centralistas como Argentina, Brasil y Perú, donde el presidente sigue siendo el eje de la vida política. La reinstalación de la democracia en Uruguay significó a su vez la vuelta a un esquema republicano en el cual el Congreso reasumió inmediatamente la vigilancia de la política económica propuesta por el presidente Sanguinetti. Gracias a esta “restricción constitucional” Uruguay evitó verse sometido a la arbitraria y discrecional implementación de drásticos paquetes de estabilización económica, tales como los planes Austral, Cruzado e Inti. El equilibrio entre poderes tuvo un saldo positivo para los uruguayos: los salarios y la inversión registraron un incremento gradual de la mano del crecimiento del PIB, y la inflación pasó de tres a dos dígitos.⁵³

4.2.2.2 Control civil sobre los militares

El papel antagónico que han jugado los militares es otro de los factores que ensombrecen el proceso de consolidación democrática en América Latina. La plaga autoritaria regional no se explica sin contemplar el apoyo militar que han recibido los dictadores y tiranos de nuestra accidentada vida independiente. Por

⁵² Mainwaring, Scott, “Presidentialism in Latin America”, en *Parliamentary versus Presidential Government*, Lijphart, Arend (ed.), New York, Oxford University Press, 1992, p. 112.

ello, los grados de militarización que preservó la región despertaron, desde el inicio de la transición, preocupación y escepticismo entre los estudiosos del fenómeno democratizador⁵⁴. La mayoría de los esfuerzos por definir la democracia y los criterios para juzgar su consolidación en el hemisferio, ponen especial énfasis en la necesidad de someter a las instituciones castrenses a la autoridad civil. Terry Lynn Karl lo ha expuesto esbozando un “espectro intermedio” para ajustar los criterios poliárquicos a la democracia latinoamericana:

Así especificada, la democracia es un concepto político que involucra varias dimensiones: 1) *competencia* (por políticas y puestos); 2) *participación* de la ciudadanía por medio de partidos, asociados y otras formas de acción colectiva; 3) *responsabilidad (accountability)* de los gobernantes ante los gobernados, mediante mecanismos de representación y con apego a la ley, y 4) *control civil sobre los militares*. Esta última dimensión, tan importante en el contexto latinoamericano, es la que distingue mi definición de la noción clásica de Robert Dahl del “requisito mínimo de procedimiento” (procedural minimum).⁵⁵

Pero las características de la transición en América Latina no fueron precisamente propicias para el establecimiento de este “control civil sobre los militares.” Para empezar porque la transición se originó justamente en un marco autoritario altamente militarizado. De manera que para las nacientes democracias resultó prácticamente imposible ver sus primeras luces sin cargar con la herencia estructural del régimen previo. Por principio, el capital político militar y su posición respecto al control de la autoridad civil sobre el aparato castrense fueron determinantes al momento de la transición. La entrega de la administración nacional a los civiles fue negociada a cambio de amnistías, prerrogativas constitucionales, instituciones y tribunales autónomos, prebendas presupuestales, u otras peticiones que les permitiesen evitar el juicio de sus crímenes y/o preservar cierto poder frente a la autoridad civil. La velocidad y la

⁵³ O'Donnell, Guillermo, “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1, 1994, pp. 63-64.

⁵⁴ De entre la larga lista de autores destacan Samuel y Arturo Valenzuela, Terry Lynn Karl, Guillermo O'Donnell, Juan J. Linz, Alfred Stepan y Felipe Agüero.

⁵⁵ Lynn Karl, Terry, “Dilemas de la democratización en America Latina”, *Foro Internacional*, No. 123, 1991, p. 391.

profundidad de la transición política variaron en cada caso dependiendo de la fortaleza o debilidad con que los generales llegaron a la mesa de negociación.

De los procesos en Ecuador, Perú, y Bolivia los militares salieron bastante bien librados y lograron imponer buena parte de sus condiciones para entregar el poder. En Argentina, al contrario, la derrota sufrida en la Guerra de las Malvinas no sólo agudizó la crisis de la dictadura, sino que propició una fuerte debacle y redujo ostensiblemente los márgenes de negociación de los líderes castrenses. En menor medida, los militares uruguayos tampoco gozaron de una coyuntura muy favorable para transar su retiro al cuartel. En 1981, el marco constitucional sobre el cual ellos hubiesen deseado devolver el poder fue votado en contra y dejó muy en claro el sentir de la población hacia la administración autoritaria. Algo semejante sucedió en Chile años más tarde, donde el plebiscito de octubre de 1988 le cortó el paso a la extensión del régimen autoritario. Sin embargo, para entonces ya se vivía bajo la constitución de 1981 y Pinochet sólo accedió a soltar las riendas del gobierno chileno a cambio de conservar las del ejército y su curul de “senador vitalicio.” Por su parte, los militares brasileños mantuvieron el control del largo proceso de liberalización que finalmente culminó con la transición en 1985.⁵⁶

El repaso de estos casos da una idea de la forma en que operaron las variables políticas y el balance de fuerzas entre civiles y militares durante la dinámica de la primera transición. Pero como en toda sociedad la distribución real del poder entre los actores políticos no es estática. En algunos países los acuerdos entre civiles y militares se han visto sacudidos por los avatares de los nuevos tiempos democráticos. Ernesto Sabato, escritor argentino y coordinador de la comisión que investigó los horrores cometidos por la dictadura en su país, lo supo anticipar en 1986: “La justicia trabaja de esta manera. Es lenta. La única justicia rápida pertenece a los países despóticos y totalitarios.”⁵⁷ No se equivocó,

⁵⁶ El desarrollo detallado de estos procesos se puede consultar en los estudios de caso abordados en O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe C. y Whitehead, Laurence (eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario / América Latina*, Volumen II, Barcelona, Paidós, 1986.

⁵⁷ Ernesto Sabato en Huntington, Samuel, *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós, 1994, p. 207.

una vez que la democracia dio sus primeros pasos, las heridas del pasado se fueron reabriendo; o acaso nunca cerraron.

En Argentina, la democracia no llegó a cambio de garantías de impunidad e inmunidad. Pero la prontitud con que el gobierno de Alfonsín emprendió el juicio de los responsables del terror autoritario trajo consigo inestabilidad y riesgos de quiebra, los cuales tuvieron que paliarse con la aprobación de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final. Entre abril de 1987 y enero de 1990 hubo cuatro asonadas dirigidas por mandos medios. Y aunque ninguna tuvo éxito, la legitimidad del gobierno se vio mermada. Esta situación aunada a otros factores como la crisis económica provocó una sucesión prematura. Poco después de asumir la presidencia, Menem concedió una “amnistía masiva” en octubre de 1989.⁵⁸ Al concluir el segundo gobierno menemista la constitucionalidad de estas leyes e indultos fue cuestionada formalmente por el poder legislativo, jueces federales y el propio presidente en funciones Néstor Kirchner. En junio del 2005 la Corte Suprema de Justicia anuló, con siete votos a favor, uno en contra y una abstención, las “leyes del perdón” abriendo la opción de enjuiciar aproximadamente a 6 mil militares.⁵⁹

Para la democracia en Uruguay las tensiones derivadas de la posibilidad de enjuiciar a los militares en diciembre de 1986 se convirtieron en una amenaza real para la supervivencia del régimen. La cuestión quedó resuelta hasta abril de 1989 una vez que 57% de los uruguayos votaron por la aprobación de la “Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado.” Cabe aclarar que una buena proporción de los votos a favor de la amnistía tuvieron como principal motivación la preservación de la democracia y no el perdón sincero. La percepción de la opinión pública no era errada. Interrogado sobre el supuesto de que los votantes se hubiesen inclinado en contra de la amnistía, el General Hugo Medina respondió: “Si yo no hubiera asumido la responsabilidad de dar un golpe, el siguiente mando en la jerarquía lo hubiera hecho, y si éste no lo hiciese, el

⁵⁸ Linz, Juan J. y Stepan, Alfred, op. cit., pp.190-194.

⁵⁹ De la Redacción, ‘Argentina anula “leyes del perdón” aprobadas bajo presión militar’, *Registro*, 17 de junio del 2005, p. 11. Arias, Carlos, “La hora de los militares”, *Reforma*, 8 de junio del 2003, versión digital.

siguiente.”⁶⁰ No obstante al paso de dos décadas de democracia la impunidad militar ha comenzado a cuartearse. Durante los primeros años del nuevo milenio países como Chile, Argentina, Italia y España han solicitado la extradición de varios militares uruguayos. Conviene agregar que el liderazgo político uruguayo actual parece ofrecer menos resistencia a las peticiones de extradición de jueces extranjeros.⁶¹

En aquellas transiciones a las que los militares asistieron con un capital político suficientemente sólido para negociar o imponer amnistías, autonomía institucional y otras prerrogativas, la prioridad no se ha centrado tanto en el objetivo de entablar juicios, sino en la implementación de estrategias para alcanzar la “autonomía” de la sociedad política en relación con el aparato castrense. En términos generales, esta premisa puede aplicarse a los casos de Ecuador, Perú, Bolivia, Brasil y Paraguay donde la influencia y “arbitraje” de los militares continúa siendo palpable. Durante las crisis políticas que ha vivido Ecuador en el último lustro, el papel “moderador” de los militares ha sido tan determinante que en el 2003 la presidencia del país fue asumida por el coronel Lucio Gutiérrez, uno de los protagonistas de la ruptura constitucional de enero del 2000. En abril del 2005 el gobierno de Gutiérrez se vendría abajo tras una crisis política en la que terminó por perder el apoyo de las fuerzas armadas. En Perú, el autogolpe del 5 de abril 1992 perpetrado por Fujimori y sus sucesivas maniobras autoritarias se antojan inimaginables sin el apoyo o la complicidad del ejército. Los arreglos legislativos derivados de la elección boliviana de 1997 llevaron a Hugo Banzer, jefe de la dictadura entre 1971 y 1977, a ocupar la presidencia. La presencia militar en el primer gobierno de la transición brasileña llegó al grado de tener seis ministerios controlados por militares. La influencia en el poder legislativo no fue menor, en la votación del “artículo 78” sobre la forma de gobierno, cuando “las amenazas y el regateo” de los militares inclinaron la

⁶⁰ Linz, Juan J. y Stepan, Alfred, op. cit., pp. 154-155.

⁶¹ Pairone, Alejandro, “Asoma crisis militar en Uruguay. El Canciller Reinaldo Gargano aseguró ayer que su Gobierno no pondrá obstáculos si la justicia dispone la extradición de militares.” *Reforma*, 20 de julio del 2005, versión digital.

balanza hacia la estructura política presidencialista.⁶² Y, de las dictaduras del Doctor Francia y Stroessner a las querellas y crisis cívico-militares alrededor de la figura del General Lino Oviedo, el control civil de los militares en Paraguay ha sido más bien efímero.

El rol de los militares chilenos en la transición y la consolidación democráticas es especialmente interesante; quizá paradigmático. En 1990, cuando Patricio Aylwin asumió la presidencia, la sombra militar era abrumadora, *de jure* y *de facto*, para la sociedad política. Para sostener esta afirmación procedo a esbozar algunas de las restricciones y condiciones que los militares le impusieron a la autoridad civil: Pinochet preservaría su posición “inamovible” como jefe de las fuerzas armadas hasta marzo de 1998; constitucionalmente quedaba establecido que en los años por venir el presupuesto militar no podría ser menor al de 1989, particularmente alto; correspondería a las fuerzas armadas el 10% de las ganancias obtenidas por concepto de exportaciones públicas; sería prerrogativa de la institución castrense tanto la planeación como la administración de los ingresos por la privatización de las propiedades y activos militares; y la asignación antidemocrática de nueve de las cuarenta y siete curules senatoriales garantizaría, al menos a lo largo del primer período legislativo, que cualquier reforma constitucional pudiese ser bloqueada por estos nueve senadores ya que sin su aprobación la cuota requerida de 60% sería inasequible.⁶³ A partir de las difíciles circunstancias del marco chileno, autores como Samuel Valenzuela elaboraron teorías y diagnósticos sobre los problemas y requisitos de la consolidación democrática en la región. Frente al “poder tutelar” del ejército y sus “dominios reservados” el horizonte para la democracia era oscuro.⁶⁴

Para sorpresa de propios y extraños, en octubre de 1998, a unos meses de haber entregado la jefatura de las fuerzas armadas, el “senador vitalicio”

⁶² Ibid., pp. 166-169.

⁶³ Ibid., pp. 203-209.

⁶⁴ Valenzuela, Samuel J., “Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions”, en *Issues in Democratic Consolidation. The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Mainwaring, Scott, O'Donnell, Guillermo y Valenzuela, J. Samuel (eds.), Indiana, University of Notre Dame Press, 1992, pp. 57-104.

Augusto Pinochet fue arrestado en territorio inglés por existir en su contra una orden de aprehensión girada por el juez español Baltasar Garzón. El complicado litigio internacional se prolongó por año y medio hasta que el ministro británico, Jack Straw, enarbolando razones “humanitarias”, decidió no hacer efectiva la extradición a España. El senil senador regresó a Chile pero su avión aterrizó en un país muy distinto. En esta ocasión la sociedad política fue capaz de habilitar el juicio y desafuero del viejo exdictador, e inició la toma de medidas para ir emancipándose la presión militar. Una de las primeras declaraciones del presidente Ricardo Lagos con respecto al tema conminó a permitir “que los jueces hagan su trabajo.” A tres elecciones de distancia, la configuración política dista de ser aquella con la que se transitó a la democracia. El 17 de septiembre del 2005 la sociedad política chilena culminó el largo proceso de desmantelamiento de la estructura pinochetista. En esta fecha el presidente Ricardo Lagos firmó la promulgación oficial de una constitución reformada con el objetivo de poner fin a las prerrogativas que los militares habían impuesto antes de ceder el poder a un gobierno civil. Dentro de las enmiendas destacan la eliminación de los nueve senadores designados de manera antidemocrática y las senadurías vitalicias de los expresidentes; la restitución de la facultad presidencial para remover a los jefes de las Fuerzas Armadas y el director general de la policía de Carabineros; y la pérdida de las atribuciones del Consejo de Defensa del Estado para convertirlo en un órgano consultor sin poder resolutivo.⁶⁵

De una u otra manera, la captura de Pinochet, su desafuero y los juicios e investigaciones a los que ha sido sometido desde su retorno a Chile han tenido repercusiones en otros países. Prueba de ello es la reapertura de investigaciones y ventilación de información sobre el paradero de los “desaparecidos” argentinos. En Centroamérica, dentro del proceso guatemalteco, la premio Nóbel Rigoberta Menchú ha llevado a cabo gestiones internas y externas para procesar a los responsables de las masacres

⁶⁵ De la Redacción, “Promulga Lagos reformas a Constitución”, *Reforma*, 17 septiembre del 2005, versión digital.

“genocidas” perpetradas en los años más cruentos de la guerra civil. Los refugios en el extranjero son cada vez menos seguros para los asesinos y torturadores del autoritarismo. Luego de su captura en agosto del 2000 en Cancún el exmilitar argentino, Ricardo Cavallo fue extraditado a España en junio del 2003 para ser juzgado. En las playas de Florida, la calma de dos exministros de defensa salvadoreños fue perturbada por un jurado de West Palm Beach que ordenó a Carlos Eugenio Vides Casanova y José Guillermo García pagar 54.6 millones de dólares a tres víctimas de sus campañas represivas de los años ochenta.⁶⁶ Otro caso antológico, en el que estuvieron envueltos tanto argentinos como uruguayos, ha sido aquel protagonizado por el poeta uruguayo Juan Gelman, cuya tenaz petición para obtener información sobre la suerte que corrió su nieta, recién nacida en los años setenta, recibió un amplio apoyo y difusión. Su persistencia se vio recompensada por el compromiso del gobierno de Jorge Batle para intentar dar solución al tema de las desapariciones.

A pesar de estos sucesos, aun en el contexto actual, es muy probable que la mayoría de los verdugos nunca visiten los tribunales o pasen la noche en prisión. La disipación de las dudas y el consuelo de las penas que se arrastran en el hemisferio no se lograrán del todo. Pero frente a las denuncias públicas de lo que fue el terror autoritario, los regímenes democráticos no deben desaprovechar la ocasión para resaltar los beneficios y libertades que acompañan a la democracia, e intentar establecer el control de la autoridad civil sobre las instituciones militares. El *momentum* político aun se presta a la conjugación de las condiciones domésticas y regionales para propiciar la reestructuración de la relación político-jurídica entre los poderes civiles democráticos y las fuerzas armadas.

No basta con el hecho de que en el ambiente internacional imperen los vientos democráticos, y los cuartelazos sean objeto de repudio y condena. Esto puede cambiar como lo comprueba la ambigüedad de Estados Unidos durante la crisis política venezolana del 2002. Si bien los intentos más recientes por romper

⁶⁶ Kinzer, Stephen, “U.S. and Central America: Too Close for Comfort?” *The New York Times / Week in Review*, 28 de julio del 2002, p.14.

la constitucionalidad han sido dirigidos por mandos medios, ello no significa que los altos rangos se hayan democratizado a plenitud y/o estén dispuestos a renunciar a sus cuotas formales de poder. Por el contrario, la actuación de los generales en las crisis políticas de Ecuador en 1997, 2000 y 2005, Paraguay en 1999, y Venezuela en el 2002 han venido a demostrar que el aparato militar continúa siendo el “fiel de la balanza”: ora detrás de la conspiración; ora asumiendo funciones de arbitraje para la resolución “constitucional” del conflicto. La evaluación regional de este problema adquiere tintes más agravantes si se consideran la alianza cívico-militar que operó en el Perú de Fujimori y Montesinos; los triunfos electorales de un exdictador en Bolivia y dos exgolpistas en Venezuela y Ecuador; y las argucias de leguleyo utilizadas por el exdictador guatemalteco Efraín Ríos Montt para llegar a la presidencia del Congreso y pasar por encima de la Corte Suprema y la Constitución para inscribir su candidatura presidencial en el 2003.

4.2.2.3 Los pactos exclusivos

Todavía dentro del apartado de la sociedad política, el tercer escollo para la consolidación de la democracia en América Latina deriva del formato político que adoptaron las transiciones. Como adelanté en el capítulo anterior, los cambios de régimen se pueden catalogar en conformidad con los grados de acuerdo o violencia que priven durante su gesta. El nivel de participación y la actitud de los actores políticos también acarrear implicaciones determinantes que trascienden el mero momento transicional. De la vasta literatura sobre este tema, una de las propuestas más adecuadas y precisas para abordar la democratización latinoamericana es la que ha formulado Terry Lynn Karl. El esquema de la profesora de Stanford, plantea cuatro “modalidades” básicas: *“reforma, pacto, revolución, e imposición.”* Las dos primeras se dan cuando la transformación del sistema político es producto del “acuerdo” entre las partes; y son distintas en tanto que los pactos son protagonizados por la élite, y las reformas por las

masas. Pero si el tránsito es violento, se puede caer en la imposición de la élite, o en la revolución cuando hay un “predominio” de las masas.⁶⁷

	ACUERDO	VIOLENCIA
Masas	Reforma	Revolución
Élite	Pacto	Imposición

Ahora, aunque en la experiencia latinoamericana existen ejemplos de los cuatro tipos de transición, destaca una clara tendencia hacia la relación entre una democracia duradera y el pacto o la imposición “desde arriba”: “a la fecha no ha surgido *ninguna* democracia política estable a partir de una transición de régimen en la que los representantes de las masas hayan obtenido el control, incluso momentáneo, sobre las clases gobernantes tradicionales.”⁶⁸ Para demostrarlo basta hacer referencia a la longevidad de las democracias de Costa Rica (1948), Colombia (1958), y Venezuela (1958-1999). En esta última, el agotamiento del pacto de ‘Punto Fijo’ asociado al ‘Caracazo’ de 1989, la subsecuente crisis de partidos (1993-1998), el arribo a la presidencia de una figura autoritaria como el teniente coronel Hugo Chávez con casi el 60% de la votación (1998-1999), el estrangulamiento del Congreso para sustituirle por una Asamblea Constituyente adicta al exgolpista (1999), y el paréntesis de ruptura constitucional en el 2002 son síntomas inequívocos de que la democracia venezolana ha sufrido una regresión, se encuentra enferma, y está en riesgo de quiebra.⁶⁹

La democratización de finales del siglo XX en América Latina se apegó al patrón del arreglo cúpular. Las élites militares y civiles concurren a las negociaciones en las que se definieron las reglas del juego y las características sustanciales del régimen futuro. Cuando los agentes del régimen autoritario

⁶⁷ Lynn Karl, Terry, op. cit., pp. 402-404. La tabla que aquí se utiliza es una reproducción simple del esquema desarrollado por Lynn Karl en la página 404 del texto citado.

⁶⁸ Ibid., p. 403.

⁶⁹ Abella, Gloria, “Venezuela: el mesianismo al poder”, *Carta de Políticas Públicas en México y el mundo*, Año 1, No. 3, 1999, pp. 14-17. Camacho Solís, Manuel, “Venezuela: What Next?” *Yale*

dominaron la escena hubo “imposición.” Por ejemplo, en Ecuador y Brasil, el enorme capital político de los militares les permitió condicionar y controlar el giro democrático. En la transición argentina los papeles se invirtieron, la derrota militar en la Guerra de la Malvinas puso a los militares en una posición bastante incomoda y precaria frente a los actores políticos civiles. En otros casos, como el chileno y el uruguayo, la crisis sufrida por la administración autoritaria trajo equilibrios coyunturales que derivaron en salidas “pactadas.”⁷⁰

Originalmente, la transición “desde arriba” se entendió como el mecanismo más apropiado para asegurar la supervivencia del régimen democrático. En los albores constitutivos de la democracia, la vacuna contra la ambivalencia de los actores “desleales y semileales”, no podía ser otra que la integración de éstos al pacto fundante. Desde luego, la invitación al convite no fue indiscriminada. La representación y participación en la formulación del nuevo contrato político quedó exclusivamente reservada para el festín de una estirpe selecta. De esta manera, los heraldos de las élites diseñaron una estructura institucional excluyente en la que “sus intereses vitales” fuesen respetados y satisfechos. La instalación de estos regímenes democráticos se dio a costa de restringir la apertura e inclusión de los sectores más amplios y desprotegidos. Paradójicamente, la democracia, un sistema que predica la inclusión, accedió a condicionar su viabilidad a la reproducción estructural del peor de los lastres: la desigualdad.⁷¹ Las consecuencias que se desprenden de los “pactos desde arriba” también fueron previstas por Lynn Karl hace más de diez años:

... las modalidades de transición mismas, que aparentemente contribuyen a la supervivencia inicial al limitar lo impredecible, podrían impedir la futura autotransformación democrática de la economía o del gobierno. Irónicamente, las condiciones que permiten la permanencia de las democracias en el corto plazo podrían limitar su potencial para resolver los problemas de pobreza y desigualdad que caracterizan al continente.... y las transiciones democráticas de

Latin America Review, Vol. 2, No. 1, Winter 2000, pp. 8-10. Castañón, Adolfo, “La democracia unánime o el guerrero oracular”, *Letras Libres*, No. 9, septiembre 1999, pp. 108-111.

⁷⁰ Lynn Karl, Terry, op. cit., pp. 405-406.

⁷¹ *Ibid.*, p. 408.

la década de los ochenta que sobrevivieran, podrían convertirse en las democracias “congeladas” de los noventa.⁷²

Desgraciadamente, el augurio de la autora fue acertado. En enero del año 2000, al conmemorarse el décimo aniversario de la revista *Journal of Democracy*, ella misma se encargó de confirmarlo con un texto sobre “Economic Inequality and Democratic Instability.” A las puertas del tercer milenio, los niveles de pobreza y desigualdad en la región no tienen parangón en el mundo, ni siquiera al comparárseles con el continente africano. Mientras que en los países desarrollados el pedazo promedio de riqueza del 5% más privilegiado equivale al 13% del “ingreso nacional”, en Latinoamérica ese mismo 5% concentra el 25% de la riqueza nacional. Y por si acaso el dato no fuese lo suficientemente explícito para develar esta lacerante realidad, al ampliar el universo de la élite al 10% el porcentaje de concentración de riqueza se dispara al 40%.⁷³

En medio de tal desigualdad y miseria la consolidación de una democracia integral no es posible. Las repercusiones del contraste entre los beneficios y privilegios de unos cuantos y las carencias de las mayorías se extienden como un cáncer por todo el sistema. La desesperación y el hambre se cuelan entre los índices de desempleo, marginación, inseguridad pública, consumo, educación, y ahorro, por mencionar algunos. En este contexto, la legitimidad del régimen se va perdiendo entre las añoranzas autoritarias y la reactivación de los viejos vicios políticos. Como se ha explicado en estas páginas, cuando la mascara institucional de la democracia formal excluye, la sociedad responde rearticulando las instituciones informales que convierten a las mayorías empobrecidas y desencantadas en la clientela natural del caudillo.

4.2.3 Estado de derecho

En una democracia de libro de texto nadie está por encima de ley. La sociedad en su conjunto, gobernantes y gobernados, se conduce plegándose a los

⁷² Ibid., pp. 411-412.

⁷³ Lynn Karl, Terry, “Economic Inequality and Democratic Instability”, *Journal of Democracy*, Vol. 11, No. 1, 2000, p. 150.

derechos y obligaciones constitucionalmente acordados. Donde estos marcos jurídicos son respetados priva el Estado de derecho. Los conflictos de interés y la reforma misma del sistema se resuelven a través de los mecanismos previstos en el esqueleto legal. La procuración de justicia no es exclusiva sino universal; todos los individuos gozan de igualdad ante la ley.

Huelga aclarar que este ensueño jurídico no existe a plenitud. La corrupción, la impunidad y el abuso de poder no le son ajenos a ninguna sociedad. Sin embargo, aunque no hay territorio inmaculado, los niveles de respeto y apego a los parámetros legales varían entre un Estado y otro. Así lo demuestra el balance de la organización Transparencia Internacional sobre la percepción de la corrupción global. El abismo es enorme entre Finlandia, primero en la lista, y Bangladesh, último lugar entre los ciento treinta y tres países estudiados. La baraja latinoamericana navega en el centro de este mar de grises. Chile aparece como el mejor situado a veinte escaños de la orilla finlandesa. En tanto que Paraguay y Haití ocupan las posiciones más lejanas en los lugares ciento treinta, y ciento treinta y uno.⁷⁴

Evidentemente, la correspondencia entre la norma y la realidad adopta múltiples rostros en la vasta región que va de la nortea *frontera de cristal*, entre México y Estados Unidos, hasta el Cabo de Hornos en el Cono Sur. Pero en América Latina las innegables distancias y diferencias que pueden desprenderse de este tipo de esquemas difícilmente alcanzan a desdibujar del todo el cuadro de semejanzas estructurales que nos ha sido legado a lo largo de casi dos centurias de vida independiente y cinco siglos de cultura iberoamericana.⁷⁵ Apenas Costa Rica, Uruguay y Chile parecen haber logrado consolidar o estar en el camino de construir un Estado de derecho efectivo.⁷⁶ La ambigüedad jurídica es una vieja enfermedad cuyos primeros brotes se remontan, al menos, hasta el origen del período colonial. Las aguas que separaron a los reinos

⁷⁴ Transparency International 2004, "Corruption Perceptions Index 2003", en *Global Corruption Report 2004*, Berlín, Transparency International, 2004, pp. 284-286.

⁷⁵ Lagos, Marta, "Latin America's Smiling Mask", *Journal of Democracy*, Vol. 8, No. 3, 1997, pp. 126.

ibéricos de sus territorios trasatlánticos no sólo dividieron dos geografías sino dos ordenes sociales. La normatividad dictada en Europa tenía una lectura muy distinta una vez que cruzaba el Atlántico:

El sistema original de poder en la América española fue una autocracia vertical, gobernada desde lejos mediante leyes paternalistas que rara vez fueron implementadas en tanto que al nivel local, arreglos de tipo práctico, político y económico, entre los terratenientes y los jefes políticos, sirvieron para asegurar la explotación implacable y a veces ineficaz del trabajo y la tierra.⁷⁷

La regulación de los asuntos públicos en el *Nuevo Mundo* se gestó bajo una divisa de contenido paradójico: “La ley se acata pero no se cumple.” Al amparo de este lema quienes ostentaban la autoridad colonial administraron la alternancia entre dos mundos, el uno de *jure*, el otro de *facto*. De este modo, la rigidez y flexibilidad del aparato legal quedó a merced de la discrecionalidad y los intereses de quienes eran ungidos como funcionarios al servicio de la Corona. Salvo raras excepciones, los cuadros burocráticos de la Nueva España y Brasil manipularon e ignoraron el espíritu de las leyes cada que éstas se atravesaban en el camino de su ambición. Pero además de la indiferencia y el retruécano retórico de estos codiciosos leguleyos, la ley se convirtió en un instrumento de dominación y venganza sujeto a los caprichos del poder novohispano. Así, se trabó una red de complicidades que garantizó los privilegios de la autoridad y su sequito a costa de explotar y reproducir un injusto sistema de jerarquías fundadas en prácticas abusivas, discriminatorias y revanchistas.

Entre el rompimiento con la metrópoli y la constitución de Estados soberanos, la esencia de esta maraña de corrupción e impunidad sobrevivió a los movimientos de independencia. Al emanciparse de España, la estructura política, económica, jurídica y social de trescientos años de dominio colonial sirvió como la plataforma sobre la cual se ensayaron los numerosos proyectos y esbozos jurídico-políticos de las jóvenes naciones latinoamericanas. Una y otra

⁷⁶ O'Donnell, Guillermo, “Polyarchies and the (un)rule of law in Latin America”, *The Helen Kellogg Institute for International Studies / University of Notre Dame*, Working Paper No. 254, 1998, pp. 8-13.

vez, los convencidos esfuerzos por romper con el orden previo para fundar regímenes republicanos se toparon de frente contra las resistencias de los sectores conservadores y las inercias del imaginario colectivo. En referencia a esta historia de choques entre las influencias ideológicas extranjeras y la realidad regional de este período histórico Jorge G. Castañeda ha escrito lo siguiente:

Desde inicios del siglo XIX y a lo largo de los años, se importó el liberalismo constitucional de Europa y Estados Unidos, muchas veces sin tener para nada en cuenta la completa inoperatividad local de los componentes de esta ideología. Se redactaron constituciones y códigos legales que se fueron promulgando uno tras otro, mientras que simultáneamente, guerras civiles, grupos armados, intervención extranjera, cautiverio, despojo de derechos y hasta esclavitud constituían las verdaderas características de la vida nacional.⁷⁸

La idea de imponer regímenes monárquicos en América Latina fue perdiendo vigencia y apoyo durante la segunda mitad del siglo XIX. Incluso Brasil, al año siguiente de haber abolido la esclavitud, se sumó a las lista de las repúblicas americanas en 1889 tras el derrocamiento del monarca Pedro II. Nueve años más tarde, en 1898 Estados Unidos, en apego a su *doctrina Monroe*, se encargaría de combatir a España y expulsarla del hemisferio obligándola a renunciar a Cuba y Puerto Rico, últimos enclaves americanos de un Imperio en el que tres siglos atrás “*no se ponía el sol.*”

Con el triunfo del proyecto liberal apenas se sentaron los cimientos políticos y jurídicos de la arquitectura republicana. Desde un principio el nuevo orden institucional se vio sujeto al predicamento de implementar sus códigos legales sobre un tejido social prácticamente impermeable a los contenidos de estos enunciados liberales. En el fondo el engranaje social y político de la maquinaria clientelar se autoajustó para proseguir su marcha bajo el disfraz de la República. A nivel local la ley continuó siendo tergiversada de acuerdo a los

⁷⁷ Fuentes, Carlos, op. cit., p. 147.

⁷⁸ Castañeda, Jorge G., *La casa por la ventana. México y América Latina después de la Guerra Fría*, Ciudad de México, Cal y Arena, 1993, pp. 48-49.

intereses de aquellos que conformaron el nuevo mosaico de cacicazgos regionales.

En el horizonte nacional, los ajustes para armonizar y resolver las diferencias entre las leyes y la realidad corrieron a cargo del poder ejecutivo. Para cumplir con esta tarea la institución presidencial fue apuntalada con una enorme cuota de discrecionalidad. La concentración de facultades y prerrogativas en la figura del poder ejecutivo tendió a convertir tanto al poder legislativo como al judicial en meros apéndices de la presidencia. Por lo general, el desequilibrio en la balanza republicana devino en abuso, imposición e impunidad. Situado en el centro del universo político, el presidente quedaba habilitado para gobernar por decreto tomando la ley en sus manos: ora dictándole iniciativas de ley a un poder legislativo sumiso; ora moderando la conducta de los jueces e interpretando la aplicación de las leyes. Los intentos por interrumpir esta cadena de disciplina y obediencia, para tratar de ejercer los limitados contrapesos existentes y desafiar la omnipotencia presidencial desde la curul o la corte, fueron reprimidos y/o dieron pie a enfrentamientos entre poderes que en varias ocasiones derivaron en crisis constitucionales, e incluso en golpes de Estado. El testimonio de un presidente chileno en sus últimas horas puede servir de ejemplo. Tras perder una guerra política y militar en contra del Congreso, José Manuel Balmaceda se refugió en las instalaciones de la delegación diplomática argentina hasta el término de su período presidencial. Llegada la fecha, el 19 de septiembre de 1891, y antes de quitarse la vida para poner fin a la persecución de sus colaboradores, Balmaceda escribió lo siguiente en una epístola dirigida a su amigo José de Uriburu: “He perdido la esperanza de que un gobierno que es arbitrario en su forma pueda trabajar con justicia.”⁷⁹

El elenco y la escenografía del quebranto constitucional se repitieron más de una vez en el teatro político regional. En el fondo la materia prima del segundo acto seguiría siendo la misma. Perpetrada la fractura del régimen y su legalidad no había más norma que la voluntad del tirano y su camarilla. La expresión institucional del *hombre fuerte*, recogida formalmente en la figura

⁷⁹ Wilgus, A. Curtis, *South American Dictators*, New York, Russell and Russell Inc., 1963, p. 3.

presidencial, era sustituida por una versión autoritaria. De este modo, el *hombre fuerte* no desaparecía; tan sólo reencarnaba en el dictador. Este ciclo se cerraba cuando el agotamiento del esquema autoritario orillaba a la reinstalación de un gobierno civil. Entonces se restauraba la república presidencial y el *hombre fuerte* recuperaba sus prendas institucionales.

4.2.3.1 Separación y vigilancia entre poderes

La transición democrática vivida en el último cuarto del siglo XX no alcanzó a romper con las tendencias del pasado. De México a Argentina pasando por los Andes, el Amazonas y el Caribe los viejos y nuevos regímenes civiles aun portan un pesado ropaje presidencialista.⁸⁰ La deficiencia de los contrapesos y mecanismos de vigilancia entre los poderes de la república no ha tardado en reproducir los vicios de antaño dificultando la construcción de un poder judicial autónomo y la implementación un Estado de derecho eficaz. En más de una ocasión el abuso abierto o maquillado de la discrecionalidad y las facultades presidenciales se ha atravesado en el camino de la consolidación democrática. La frágil estabilidad de las repúblicas latinoamericanas ha sido sacudida por una serie de escándalos de corrupción y atropellos autoritarios protagonizados por los propios titulares del poder ejecutivo. Conviene recordar con cierto detalle algunos de los casos más relevantes para ilustrar esta afirmación.

En 1989, cuando Fernando Collor de Mello ganó la elección presidencial en Brasil una de sus principales banderas fue la promesa de encabezar una administración responsable y honesta. Una vez en el cargo, la estrategia para cumplir con el compromiso moral asumido en campaña consistió en preservar la “pulcritud” de su gobierno por la vía del aislamiento político e institucional. Para evitar la injerencia de sindicatos, empresarios y otros grupos de interés en la toma de decisiones, Collor y su gabinete transformaron al poder ejecutivo en una isla inalcanzable por medios formales. El supuesto remedio tan sólo empeoró la enfermedad. Detrás de este telón de integridad los canales informales de contacto entre el gobierno y los sectores empresariales se ensancharon. El

⁸⁰ Cheibub, José Antonio, op. cit., pp. 137-138.

acceso al círculo exclusivo del presidente y sus colaboradores se transformó en una mercancía reservada para aquellos capaces de pagar el precio. Para comprar el dictamen de una licitación pública, por ejemplo, la tajada podía llegar hasta el 50% del valor del proyecto en cuestión.⁸¹ En mayo de 1992, la publicación de una entrevista con Pedro Collor se encargó de develar la red de corrupción en la que estaba envuelta la presidencia de su hermano. La magnitud de las acusaciones dejó a la administración herida de muerte. A pesar de la estructura presidencialista del sistema político brasileño, las posibilidades de sobrevivir esta crisis quedaban anuladas frente a un poder legislativo en el que el partido del presidente apenas ocupaba 3% de las curules.⁸² En septiembre, Fernando Collor de Mello se hizo acreedor a la primera destitución presidencial del siglo XX en América Latina.⁸³

Al año siguiente, en 1993, Venezuela experimentó un proceso semejante a partir de marzo cuando el Fiscal General Ramón Escobar solicitó a la Suprema Corte enjuiciar al presidente Carlos Andrés Pérez bajo sospecha de haber malversado 17 millones de dólares de la partida secreta del Ministerio de Relaciones Interiores. La corrupción gubernamental no era un hecho desconocido para los venezolanos. Por casi tres décadas la combinación de abundantes ingresos petroleros y un bipartidismo cómplice le sirvió de aval a la clase política para amasar fortunas personales administrando los fondos públicos de manera patrimonialista.⁸⁴ La bonanza de este período fue una compañera amigable del populismo que inspiró la primera presidencia de Pérez a mediados de los setenta (1974-79). En los años por venir el contexto habría de cambiar diametralmente. Con la caída internacional de los precios del petróleo la vulnerabilidad de la economía venezolana quedó al descubierto. En 1988, Carlos

⁸¹ Weyland, Kurt, "The Brazilian State in New Democracy", en *Democratic Brazil. Actors, Institutions and Processes*, Kingstone, Peter R. y Power Timothy J. (eds.), Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2000, pp. 45 y 47.

⁸² Lamounier, Bolívar, "Brazil: the Hyperactive Paralysis Syndrome", en *Constructing Democratic Governance. Latin America and the Caribbean in the 1990s*, Jorge I. Domínguez y Abraham F. Lowenthal (eds.), Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996, pp. 174 y 179.

⁸³ Linz, Juan J. y Stepan, Alfred, op. cit., p. 171.

⁸⁴ Coppedge, Michael, "Venezuela: the Rise and Fall of Partyarchy", en *Constructing Democratic Governance. Latin America and the Caribbean in the 1990s*, Jorge I. Domínguez y Abraham F. Lowenthal (eds.), Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996, p. 8-11.

Andrés Pérez fue reelegido por un electorado imbuido en una mezcla de nostalgia y esperanza populistas. El gobierno entrante respondió a la expectativa social de mejora económica con un *paquete* de ajuste que contemplaba elevar los precios de la gasolina y el transporte urbano. La ira colectiva no se hizo esperar y en febrero de 1989 se desataron los disturbios y el caos que hoy conocemos como el *Caracazo*. La desesperación y el malestar también llegaron a los cuarteles y en 1992 la constitucionalidad del régimen se vio amenazada por dos intentonas golpistas. Meses más tarde, las acusaciones de malversación le dieron la puntilla al presidente. Para finales de agosto el Congreso votó en favor de remover definitivamente a Pérez de su cargo.⁸⁵ En mayo de 1994 el expresidente fue encontrado culpable y se le condenó a permanecer en su domicilio purgando la pena correspondiente hasta septiembre de 1996.

Entre 1995 y 1996 Colombia fue el escenario de otra investigación. En este caso, el presidente Ernesto Samper fue acusado de haber recibido dinero del Cartel de Cali para financiar su campaña electoral. La confirmación de los hechos resultó en el encarcelamiento de varios individuos cercanos al presidente; incluido el ministro de defensa, Fernando Botero. Samper se lavó las manos aduciendo su desconocimiento sobre la procedencia de los fondos que costearon su candidatura. Cuando la decisión sobre el destino de la presidencia estuvo en manos del poder legislativo la mayoría votó en contra de la destitución. Cabe recordar que las consecuencias de la crisis política no fueron exclusivamente internas. En la arena internacional la legitimidad y reputación del gobierno de Samper se vieron seriamente cuestionadas. Con Estados Unidos, por ejemplo, la relación bilateral se deterioró ostensiblemente. La visa del presidente fue cancelada; y por dos años consecutivos, en 1996 y 1997, los esfuerzos de Colombia encaminados a combatir al narcotráfico no fueron “certificados” por el Congreso estadounidense.⁸⁶

⁸⁵ Abella, Gloria, op. cit., pp. 14-15.

⁸⁶ Kline, Harvey F. (1996), “Colombia: Building Democracy Midst Violence and Drugs”, en *Constructing Democratic Governance. Latin America and the Caribbean in the 1990s*, Jorge I. Domínguez y Abraham F. Lowenthal (eds.), Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996, pp. 26-29.

Las carpas del circo político se abrieron en Ecuador con la elección presidencial del roldosista Abdalá Bucaram en julio de 1996. El perfil circense del presidente entrante había llamado la atención desde la campaña electoral con la transformación de eventos proselitistas en verbenas animadas por los bailes y cantos del propio candidato. Pero en cuestión de seis meses la popularidad y las dotes de animador del presidente palidieron ante las acusaciones de corrupción y las medidas del *paquetazo* de ajuste económico en el que las tarifas de transporte, gas y teléfono aumentaban aproximadamente 400%. El desencanto y la inconformidad de la población adquirieron una expresión concreta en las manifestaciones públicas del 5 de febrero de 1997. La huelga general convocada para esta fecha tuvo una respuesta sin precedentes y precipitó la sesión legislativa en la que se votó a favor de la destitución de Bucaram por su “incapacidad mental para gobernar.”⁸⁷ Al verse depuesto y sin el fuero de la investidura presidencial, Abdalá Bucaram decidió autoexiliarse por segunda vez en Panamá para evitar ser procesado judicialmente por los actos de corrupción cometidos durante su gobierno. En 1985 Bucaram había optado por la fuga abandonando su cargo de alcalde de Guayaquil después de ser acusado por difamar a las fuerzas armadas y malversar fondos públicos. De las denuncias penales que se entablaron en contra del expresidente destaca la acusación relacionada con la sustracción ilegal y desaparición de seis millones de dólares de los “fondos secretos” del Banco Central del Ecuador poco antes de su destitución. A más de un lustro de haberse suscitado estos lamentables eventos, los juicios e investigaciones en contra de Bucaram continúan sin poder ser desahogados por vías judiciales ya sea por la “ausencia del acusado” o por los regateos del Partido Roldosista.⁸⁸

⁸⁷ Abella, Gloria, “América Latina: la frágil estabilidad democrática”, *Universidad de México*, No. 557, 1997, pp. 18-19.

⁸⁸ Calderón V., Juan Carlos, “Las pingües escopetas de la prensa”, *Revista Probidad*, marzo-abril 2000, versión digital, p. 2. Cabe mencionar que los juicios en contra de Abdalá Bucaram fueron anulados temporalmente en marzo del 2005 a partir de un acuerdo entre el presidente Lucio Gutiérrez y el Partido Roldosista. Esto permitió el breve retorno de Bucaram a Ecuador en abril del 2005. Antes de terminar el mes de abril del mismo año Lucio Gutiérrez había sido destituido por el Congreso y Bucaram se encontraba exiliado una vez más en Panamá.

En Argentina, durante el primer período de Carlos Saúl Menem (1989-95) la mayoría peronista evitó que las recurrentes acusaciones de corrupción en contra del presidente y sus colaboradores encontrasen cauces legislativos. Para neutralizar los posibles embates del poder judicial, Menem no dudó en hacer uso de sus facultades y tomó medidas adicionales. En principio envió al Congreso una iniciativa de ley para aumentar de cinco a nueve el número de jueces de la Suprema Corte. El debate que precedió la aprobación de la propuesta duró apenas cuarenta y un segundos. ¡Menos de un minuto! Las precauciones para garantizar la impunidad de los abusos presidenciales se reforzaron con la creación de un tribunal criminal con facultades extraordinarias capaz de revisar y revertir la sentencia de cualquier corte en el país. Por supuesto, la corte quedó conformada por individuos afines al menemismo. El último candado consistió en asegurarse de que estos nombramientos fuesen vitalicios.⁸⁹ Estos ajustes judiciales fueron puestos a prueba a mediados del 2001 cuando Menem fue objeto de una investigación bajo el cargo de haber participado en una 'asociación ilícita' que vendió ilegalmente armas a Ecuador y Croacia durante su gobierno. Después de cinco meses de arresto domiciliario, la Corte Suprema de Justicia resolvió desechar la acusación por seis votos a favor, dos en contra y una abstención.⁹⁰

Al norte del hemisferio, por más de setenta años, el cáncer de la corrupción contaminó el metabolismo del sistema político mexicano. La fusión entre un partido político y el aparato estatal ofreció al poder ejecutivo una cómoda atmósfera de impunidad para ejercer su discrecionalidad sin recato. El abuso de autoridad se reprodujo en todos los pisos del edificio gubernamental.

⁸⁹ Linz, Juan J. y Stepan, Alfred, op. cit., p. 201.

⁹⁰ De la Redacción, 'Liberan a Carlos Menem en Argentina', *Reforma*, 20 de noviembre del 2001, versión digital. Conviene agregar que a finales del 2004 el caso de la venta ilegal de armas a Croacia y Ecuador fue reabierto y se levanta una orden de captura internacional en contra de Carlos Menem por negarse a regresar de Chile para comparecer ante la justicia argentina. En marzo del 2005 Menem retornó a Argentina para realizar su declaración frente al juez responsable del caso. Otro caso que ha llamado la atención fue la revelación de cuentas bancarias de Menem en Suiza. Esta investigación se ha visto retrasada debido a los sistemas suizos de confidencialidad bancaria. Sin embargo, las autoridades suizas coinciden en sospechar que las fuentes de estos activos financieros pueden ser ilícitas, y por ello es posible que en un futuro la información bancaria pueda ser revelada al sistema de justicia argentino. Arias, Carlos, "Acusan a Menem en Suiza", *Reforma* 7 de diciembre del 2004, versión digital.

Desde Palacio Nacional o los Pinos hasta el último rincón de la administración pública la ley fue retorcida e ignorada. Detrás de la aparente relación “*institucional*” entre el Estado y los diversos sectores de la sociedad operaron el clientelismo y la complicidad corporativa. El soborno y la prebenda mediaron en las relaciones entre gobernantes y gobernados. Los niveles de corrupción alcanzaron proporciones grotescas en los sexenios de José López Portillo (1976-82) y Carlos Salinas de Gortari (1988-94). Los nombres de Arturo Durazo Moreno y Raúl Salinas de Gortari han quedado grabados en la memoria colectiva como dos de los casos más representativos. El primero no tuvo empacho en comandar y afinar la pirámide de sobornos de la policía capitalina fundada en la abierta extorsión de los habitantes de la Ciudad de México. El segundo, en su calidad de hermano del presidente, obtuvo beneficios impropios y se enriqueció ilegalmente traficando influencias. Hoy se sabe que las ganancias millonarias de Raúl Salinas se repartieron en más de doscientas cuentas bancarias en México y en el extranjero. A Suiza, por ejemplo, fueron a parar más de ochenta millones de dólares. Abierta la caja de Pandora de sus gobiernos, ambos exmandatarios han tratado de tomar distancia arguyendo haber desconocido la conducta del amigo de la infancia de José López Portillo, o el hermano “incómodo” de Carlos Salinas de Gortari.⁹¹

Con todo, durante la década de los noventa ninguna presidencia en América Latina estuvo más lejos del Estado de derecho que la de Alberto Fujimori en Perú. Por diez años, el ingeniero de ascendencia nipona se colocó por encima de toda ley. A partir de julio de 1990, después de vencer al escritor Mario Vargas Llosa en la segunda vuelta electoral, Fujimori gobernó los siguientes dieciocho meses haciendo uso constante de las facultades extraordinarias que le concedía al poder ejecutivo la Constitución de 1979. Paralelamente, la presidencia emprendió una intensa campaña de desprestigio en contra del poder legislativo y el sistema de partidos políticos. En el fondo, los incesantes ataques dirigidos hacia la “*partidocracia*” tenían la intención de

⁹¹ González Rodríguez, Sergio, “La Vida Nueva (Sin el PRI)”, *Letras Libres*, No. 20, agosto 2000, pp. 32-35.

preparar el terreno para la ruptura del orden constitucional. El cinco de abril de 1992, con el apoyo de las fuerzas armadas, el presidente ordenó la disolución del Congreso. Consumado el “*autogolpe*”, Fujimori se autoproclamó jefe de Estado del “Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional.” El Decreto Ley 25418 lo dejaba muy en claro, en Perú no había más ley que la emanada del golpista Alberto Fujimori. Las reacciones de la comunidad internacional no dilataron. Tanto la Organización de Estados Americanos como Estados Unidos y la Unión Europea demandaron la restauración de las instituciones democráticas. Aun así, el Senado y la Cámara baja jamás fueron reinstalados. Frente a la presión externa Fujimori optó por devolverle tintes de legalidad a su mandato convocando a la elección de un Congreso Constituyente en noviembre de 1992. Este proceso tampoco fue precisamente un ejercicio democrático. El gobierno de *facto* se valió de “sutiles” mecanismos de persuasión y manipulación para garantizar la conformación de una mayoría favorable al régimen cívico-militar. El destinatario de la nueva carta constitucional no habría de ser la sociedad peruana sino el apetito de poder de Fujimori. La Constitución de 1993 incrementó y reforzó las facultades del presidente llegando al extremo de abrirle las puertas de la reelección inmediata.⁹²

El resultado de la amnesia histórica de los constituyentes cobró forma el 9 de abril de 1995 cuando más de 60% del electorado votó en favor de extender hasta el año 2000 el gobierno de quien apenas tres años atrás había encabezado la destrucción de la democracia en el país. Más de la mitad de los peruanos que acudieron a las urnas desestimaron las consecuencias de la regresión autoritaria y decidieron premiar al régimen golpista por haber controlado la inflación, “derrotado” al terrorismo y defendido la integridad territorial frente a los “invasores” ecuatorianos en la frontera amazónica del norte.⁹³

⁹² Bernales Ballesteros, Enrique, “Los poderes ejecutivo y legislativo en la constitución peruana de 1993”, en Jackish, Carlota (comp.), *División de Poderes*, Buenos Aires, CIEDLA / Fundación Konrad Adenauer, 1994, pp. 121-182.

⁹³ Pérez Cabello, Miguel Arturo, “¿Una Frontera sin Dibujar?” *Urbi et Orbi*, No. 8, 1995, pp. 23-24. García Pérez, Alan, “El plebiscito fascista”, *La Jornada*, 17 de abril de 1995, p. 49.

El segundo lustro fujimorista no fue menos corrupto y autoritario. A unos meses de haberse reelegido, el presidente renovó su alianza con las fuerzas armadas ofreciéndoles mayores garantías de impunidad. En principio se envió al Congreso una iniciativa de ley para otorgar amnistía al ejército por los abusos cometidos en la lucha contra el terrorismo. Al poco tiempo se creó otra ley para habilitar la intervención militar de las universidades del país.⁹⁴ Por otro lado, la intolerancia del régimen hacia la libertad de expresión continuó cobrando víctimas. Las voces de oposición siguieron siendo objeto de persecución e intimidación por parte de los servicios de inteligencia encabezados por el siniestro Vladimiro Montesinos. Apenas un puñado de medios de comunicación logró mantener su tono crítico ante los embates de la censura. Entre los sobrevivientes destaca el semanario *Caretas*.⁹⁵

Temprano en su segundo período Fujimori comenzó a construir las bases para perpetuarse en la presidencia hasta el 2005. En 1996, haciendo uso de sus curules legislativas, los heraldos del régimen dieron voz a una de las propuestas más aberrantes que han pasado por un congreso latinoamericano: la “Ley de Interpretación Auténtica de la Constitución de 1993.” El contenido de este engendro jurídico descartaba de un plumazo la primera elección de Fujimori en 1990, y planteaba que éste tan sólo había sido elegido una vez dentro del marco constitucional vigente y por tanto tenía el “legítimo” derecho a ser reelecto en el 2000. Esta lectura *ad hominem* de la Constitución fue descalificada y combatida en distintos foros por diversos sectores. Uno de los argumentos más contundentes provino de tres de los siete miembros del Tribunal Constitucional que se pronunciaron en contra de la ley reeleccionista por considerarla “inconstitucional.” Tres de los cuatro magistrados restantes coincidieron con la sentencia pero optaron por la abstención por miedo a sufrir la venganza del régimen. Sus temores no eran infundados. En menos de un año los opositores fueron destituidos y la sentencia del Tribunal Constitucional quedó desarticulada.

⁹⁴ De la Redacción, “No habrá marcha atrás en la ley sobre universidades, advierte Fujimori”, *La Jornada*, 29 de mayo de 1995, p. 42.

⁹⁵ Vargas Llosa, Mario, “Oro y esclavos”, *El País*, 9 de enero del 2000, versión digital.

A finales de 1999 Fujimori hizo pública su decisión de aceptar la candidatura de *Perú 2000*.

Desde su arranque el proceso electoral fue tachado de inequitativo. Las irregularidades fueron ampliamente detectadas y denunciadas por actores internos y externos como por ejemplo el Colegio de Abogados, la Comisión Andina de Juristas, la Organización de Estados Americanos y el Centro Carter. No obstante, el fujimorismo no se inmutó y llevó su cinismo al grado de ignorar los llamados a la transparencia incluso cuando el diario *El Comercio* dio a conocer que la tercera candidatura presidencial del ingeniero Alberto Fujimori había sido registrada con un caudal de firmas falsificadas. Conforme a los pronósticos, la elección del 9 de abril del 2000 no fue una jornada democrática. En los días por venir la sombra del fraude acompañó al conteo oficial. La estrecha observación y presión de la sociedad peruana y la comunidad internacional sirvieron para contener la clara intención de manipular el resultado. Al darse a conocer las cifras finales Fujimori acariciaba de cerca la mayoría absoluta con 49.84% pero quedaba obligado a asistir a una segunda vuelta electoral a finales de mayo para medirse con el candidato de *Perú Posible*, Alejandro Toledo.

Para el siguiente episodio de los comicios presidenciales las circunstancias no mejoraron. Perú continuó alejándose del umbral democrático. Las evidencias presentadas no bastaron para convencer al Jurado Nacional Electoral de postergar la segunda vuelta. Ante la falta de garantías Toledo optó por boicotear la elección y se retiró de la contienda. Convertido en el candidato solitario de un proceso viciado, Fujimori procedió a saciar su sed de poder haciéndose de una ligera mayoría absoluta con 51% de los votos.

El 28 de julio del 2000, en medio de airadas protestas sociales, Fujimori fue investido por tercera ocasión como presidente. A las pocas semanas las imágenes de la corrupción gubernamental recorrieron el mundo. La fachada cuasidemocrática del régimen se vino abajo con la difusión de un video en el que Vladimiro Montesinos, jefe del Servicio de Inteligencia (SIN), aparecía entregando un soborno de \$15,000 dólares al legislador Alejandro Kouri. Dos

días después, Fujimori rompió con Montesinos y dirigió un mensaje a la nación anunciando su intención de dejar el poder y celebrar nuevas elecciones en menos de un año.

La ruptura entre Fujimori y su “supersasesor” desencadenó una intensa crisis política. El apoyo de las fuerzas armadas al exjefe de los servicios de inteligencia complicó aun más el escenario. En Octubre, Montesinos escapó a Panamá donde le fue negado el asilo político. Su efímero regreso a Perú generó suficiente confusión para facilitar una segunda fuga. Un mes más tarde, durante una visita oficial a Japón, Fujimori envió al Congreso su carta de renuncia. Así concluía más de una década de corrupción y legicidios en Perú.⁹⁶

Montesinos fue capturado durante la última semana de junio del 2001 en Caracas, Venezuela. El anuncio oficial se dio el 24 de junio en la ceremonia de clausura de la cumbre del Consejo Presidencial de la Comunidad Andina de Naciones. En voz del presidente Chávez, el gobierno venezolano anunció el éxito de la *Operación Café* y la extradición expedita del exjefe del aparato de inteligencia peruano. A la fecha Fujimori continúa haciendo del territorio japonés un refugio para su impunidad gracias a su estatus de ciudadano nipón y a la ausencia de convenios de extradición entre Perú y Japón.

Finalmente, en Centroamérica llama la atención el caso del expresidente nicaragüense Arnoldo Alemán, cuyo gobierno se gestó entre 1997 y 2002. De acuerdo con los juicios iniciados en diciembre del 2002, el exmandatario malversó fondos públicos por un monto aproximado de 100 millones de dólares con fines personales y electorales. Frente a la contundencia de las pruebas y testimonios, el líder del gobernante Partido Liberal Constitucionalista, no pudo evitar perder su fuero de diputado y presidente del Congreso Nacional. En diciembre del 2003 Alemán quedó inhabilitado para ejercer cargos públicos y fue condenado a cumplir una pena de 20 años. Cabe agregar que Alemán y su familia también son investigados en Estados Unidos bajo la sospecha de que los

⁹⁶ De la Redacción, “Fujimori renuncia desde Tokio, por ‘un futuro de real democracia’”, *La Jornada*, 21 de noviembre de 2000, versión digital.

más de 700 millones de dólares de sus cuentas bancarias en Florida podrían ser parte de una operación de lavado de dinero.⁹⁷

Esta revisión de desaguizados político-jurídicos basta para entrever el alto precio que la democracia en América Latina ha tenido que pagar por haber descuidado, una vez más, los contrapesos y equilibrios republicanos. La consolidación de un verdadero Estado de derecho requiere antes que nada de la clara división y vigilancia horizontal entre poderes. Para promover y construir la autonomía del poder judicial es necesario redistribuir y balancear las funciones y prerrogativas de la república acotando los metapoderes del ejecutivo y estableciendo un sistema efectivo de rendición de cuentas. No se trata de una receta recientemente acuñada; la obra de un clásico como Montesquieu lo ha planteado con elocuencia por más de doscientos años:

Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede tenerse que el monarca o el senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente. No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor. Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre los particulares [...] Los príncipes que han querido hacerse tiranos, han comenzado siempre por reunir en su persona todas las magistraturas.⁹⁸

Es cierto que la experiencia reciente también demuestra como en algunos casos los contrapesos existentes se han ejercido para castigar y develar el abuso de poder. La presencia de este elemento marca una importante diferencia con respecto a la impunidad del pasado pero aun no parece ser suficiente para

⁹⁷ De la Redacción, "Sentencian a Alemán por lavado de dinero", *Reforma*, 7 de diciembre del 2003, versión digital. De la Redacción, "Procesa EU a ex Presidente de Nicaragua", *Reforma*, 24 de agosto del 2005, versión digital.

⁹⁸ Bobbio, Norberto, *La Teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1987, pp. 136-137.

desalentar la reproducción de prácticas corruptas e impositivas. En alguna medida esto se debe a que las sanciones no siempre tienden a ser ejemplares o equivalentes a la falta cometida, y tampoco han impedido de manera efectiva que quienes han abusado del poder público vuelvan a competir por él y/o detentarlo. Con frecuencia los indiciados han recurrido al autoexilio para evitar procesos y condenas judiciales. En Venezuela, Carlos Andrés Pérez recobró su fuero en 1998 al convertirse en legislador por el estado de Táchira, y en el 2000 abandonó el país para evitar sufrir las consecuencias de nuevas acusaciones. La amnistía ecuatoriana de 1986 permitió el retorno de Abdalá Bucaram en 1987 tan sólo para volver a verlo destituido, acusado de corrupción y prófugo en Panamá diez años después. El expresidente peruano Alan García eludió los juicios en su contra autoexiliándose en Francia y Colombia hasta el fin del régimen fujimorista cuando regreso a su país para contender una vez más por la presidencia. A una década de su destitución presidencial, Fernando Collor de Melo calificó como candidato a gobernador del estado de Alagoas en las elecciones brasileñas del 2002. En Guatemala de poco sirvió que la Constitución vigente prohíba las candidaturas de exgolpistas. Con el aval de la Corte de Constitucionalidad y en contra de los amparos aprobados por la Corte Suprema, el exdictador guatemalteco Efraín Ríos Montt participó en la contienda presidencial del 2003. Esta lista puede completarse con el expreso deseo de Jean-Claude Duvalier, Baby Doc, de volver a la política en Haití para resolver la situación de bancarrota que lo agobia en Francia; la candidatura presidencial de Carlos Menem en los comicios argentinos del 2003; y el explícito propósito que Alberto Fujimori tiene de reincorporarse a la actividad política peruana con la mira en las elecciones del 2006.⁹⁹

Como se puede observar la destitución, el desprestigio público e incluso el enjuiciamiento no han bastado para remediar y prevenir los abusos y

⁹⁹ Oppenheimer, Andrés, "Los más denunciados, los más votados", *Reforma*, 17 de septiembre del 2002, versión digital. De la Redacción, "Se recupera Carlos Andrés Pérez en NY", en *Reforma*, 27 de octubre del 2003. versión digital. Brooke, James, "Peru's Former President Plots His Return to Power", *The New York Times*, 22 de diciembre del 2002, p.3. Valbrun, Marjorie, "French Exile Takes a Toll on 'Baby Doc,' Ex-Tyrant of Haiti", *The Wall Street Journal*, 16 de abril del 2003, pp. 1 y 14.

arbitrariedades de quienes detentan el poder, particularmente el ejecutivo. La manipulación de procesos judiciales por parte de otros centros de poder formales e informales, y la ineficacia de las sentencias y condenas emitidas ponen en evidencia la crónica debilidad histórica del poder judicial en los países de la región. Por ende, una tarea ineludible en el itinerario de la consolidación democrática es la consumación de reformas estructurales que garanticen la autonomía, eficacia, eficiencia, y transparencia del poder judicial.

4.2.3.2 Apuntes sobre la reforma judicial: un proceso vigente

Por más de una década la reforma del poder judicial fue la “Cenicienta” de los ajustes estructurales en Latinoamérica. Desde su arranque mismo en los años ochenta, los esfuerzos por rediseñar al Estado le otorgaron un lugar prioritario a las reformas de carácter económico, comercial, y electoral. Para mediados de los noventa el apartado judicial comenzó a recibir atención especial y recursos financieros por parte de instituciones y organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (86 millones de dólares), la Organización de Naciones Unidas, la Unión Europea y la Agencia Internacional de Desarrollo de Estados Unidos (USAID). Este impulso sirvió para que varios países de la región pudieran iniciar la revisión y reforma de sus sistemas judiciales.¹⁰⁰

Durante este período de reformas judiciales la asesoría y el financiamiento externos han demostrado tener un alcance limitado cuando no son complementados por el compromiso de las élites nacionales y el apoyo social que emana de una cultura cívica acorde con las expectativas del ajuste. En Guatemala y El Salvador la elaboración y aprobación de reformas judiciales sustantivas tropezaron repetidamente con el desinterés y la reticencia de las élites locales. De hecho, aun cuando al término del siglo XX en ambos países se había logrado legislar la adopción de reformas que permitiesen reproducir

¹⁰⁰ Anaya, Alejandro y Carbonell, Miguel, “Instituciones judiciales y rediseño del Estado”, *Este País*, No. 102, septiembre 1999, pp. 40-41. Popkin, Margaret, “Access to Justice, Good Governance, and Civil Society” (Borrador), *Banco Interamericano de Desarrollo*, 5 de julio del 2003, p. 6.

niveles de eficacia aceptables en la impartición de justicia, la instrumentación efectiva de la nueva infraestructura jurídica dista de ser una práctica común. Esta primera etapa de implementación no ha sido suficiente para revertir las inercias de pasividad y parcialidad entre los miembros del poder judicial. Por ello la presencia, asistencia, y recursos de USAID y la ONU continúan siendo una pieza clave para desarticular resistencias y mantener la vigencia y viabilidad de este proceso.¹⁰¹

Otro reto para el cambio de piel judicial en la región ha sido el control ideológico y político de las cortes. Este patrón se presenta sobre todo en aquellos países donde un individuo, grupo, partido o facción ha utilizado su paso por el gobierno para emprender la “colonización ideológica” del poder judicial.¹⁰² Los casos de México y Perú pueden servir de ejemplo para desarrollar algunas variables de esta tendencia. El primero se explica a partir de las siete décadas que duró el régimen encabezado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Aunado a las características propias del presidencialismo mexicano del siglo XX, el prolongado predominio de un solo partido político dio pie a la alineación ideológica del poder judicial y los tribunales vinculados al ejecutivo.¹⁰³ De esta manera la dinámica judicial quedó condicionada por las pautas ideológicas dictadas por el jefe del ejecutivo y su partido. A nivel nacional, el arbitraje presidencial se convirtió en la fórmula para resolver los conflictos de interés entre los distintos sectores y actores políticos. En los ámbitos locales esta situación alimentó un clima de discrecionalidad y corrupción que derivó en la multiplicación de soluciones y arreglos informales dentro y fuera de los espacios jurídicos. Este antecedente explica por que la mayoría de la sociedad mexicana desconfía del sistema de impartición de justicia¹⁰⁴, y aun tiende a

¹⁰¹ Dodson, Michael, “Assessing Judicial Reform in Latin America”, *Latin American Research Review*, Vol. 37, No. 2, 2000, pp. 202-210.

¹⁰² *Ibid.*, p. 211.

¹⁰³ Reyes Heróles, Federico, “Radicalismo panista”, *Reforma*, 6 de mayo del 2003, versión digital.

¹⁰⁴ “La desconfianza de los encuestados hacia la impartición de justicia en México fue de 63 por ciento.” *Este País*, “Encuesta nacional sobre desconfianza en la impartición de justicia”, *Este País*, No. 102, septiembre 1999, p. 35.

interpretar con ambigüedad la necesidad de conducir sus acciones con apego a la legalidad. Como bien apuntan Fix-Fiero y López-Ayllón:

... si bien no hay duda de que las instituciones jurídicas están logrando niveles crecientes de independencia frente al aparato gubernamental... también es cierto, por otro lado, que ahora parecen más vulnerables frente a las presiones organizadas de grupos y movimientos que defienden sus derechos e intereses fuera o contra los cauces de la legalidad, acostumbrados, como lo estuvieron por muchos decenios, a “negociar” su participación en las cargas y beneficios de la sociedad con un poder que, a fin de cuentas, tampoco se caracterizaba por su apego estricto a dichos cauces.¹⁰⁵

Entre 1968 y 2001 Perú cambió de régimen en cuatro ocasiones. En al menos tres de estos giros políticos se llevaron a cabo transformaciones, purgas y relevos ideológicos dentro del aparato judicial. Tras el golpe de 1968 el gobierno del general Velasco suplantó a la Suprema Corte del país con el Consejo Nacional de Justicia; y concentró parte de su proyecto de reforma agraria en la creación de un sistema de cortes especiales independientes del poder judicial. Para 1975 las filas del poder judicial habían sufrido la sustitución de 504 de sus 643 jueces. En 1979, al amparo de una nueva constitución, inició funciones el Consejo Nacional de la Magistratura. Esta vez la revisión y purga judicial tuvieron tintes marcadamente partidistas llegando a sus mayores extremos entre 1985 y 1990 cuando Alan García, militante del APRA (Alianza Popular Revolucionaria Americana), ocupó la presidencia. En el tercer acto de este drama las bases técnicas de un poder judicial independiente surgieron de las ruinas que dejó el autogolpe de Fujimori en abril de 1992 para verse plasmadas en la letra de la Constitución de 1993. Desgraciadamente la autonomía no trascendió el papel. Por medios formales e informales, la actividad judicial siguió subordinada al poder ejecutivo. A finales de 1993 la purga autoritaria había tocado más de la mitad de las cortes peruanas y más de 60%

¹⁰⁵ Fix-Fierro, Héctor y López-Ayllón, Sergio, “Legitimidad contra legalidad. Los dilemas de la transición jurídica y el Estado de derecho en México”, en *Estado de Derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, Carbonell, Miguel, Orozco, Wistano, y Vázquez, Rodolfo (eds.), Ciudad de México, UNAM, ITAM, Siglo Veintiuno Editores, 2002, p. 331.

de los jueces estaban sujetos a nombramientos ejecutivos “provisionales.” El corolario de la estrategia fujimorista consistió en acotar la participación del poder judicial en su propia revisión y reforma creando una “Comisión Ejecutiva” encargada de supervisar y controlar cualquier propuesta y ajuste judicial.¹⁰⁶

Aunque el puerto de la autonomía judicial es un objetivo esencial en la arena del Estado de derecho, éste no debe confundirse con la creación de otro polo discrecional inmune a la vigilancia horizontal entre poderes. En Brasil, por ejemplo, la constitución de 1988 puso tal énfasis en proteger la independencia del poder judicial que terminó dotándolo con altos grados de inmunidad con respecto al sistema republicano de contrapesos y rendición de cuentas. La Suprema Corte asumió el control del presupuesto asignado al cuerpo judicial y sus jueces recibieron nombramientos vitalicios. A nivel nacional el salario de los jueces quedó garantizado y sus cuotas de autonomía se incrementaron de manera desproporcionada ensanchando los espacios de interpretación parcial en las cortes brasileñas. Además la selección de nuevos cuadros judiciales se tornó en un proceso tan estricto y cerrado que en promedio más de tres cuartas partes de los aspirantes a jueces no cubrían los requisitos mínimos al terminar la década de los noventa. Por eso no sorprende que en ausencia de méritos académicos y curriculares, la asignación de posiciones vacantes se convierta en un ejercicio cargado de favoritismo y nepotismo. De modo que aun cuando a primera vista estas medidas parecen cumplir con el principio de la división de poderes, la insulación del poder judicial en Brasil no se ha traducido en mayor eficiencia y acceso a la justicia.¹⁰⁷

Para prevenir nuevos desbalances en el sistema de contrapesos es necesario incorporar mecanismos que garanticen y fomenten la transparencia judicial. La experiencia regional nos muestra que esta recomendación suele toparse con la resistencia de cuadros judiciales y grupos de poder que consideran a la apertura informativa como una amenaza a sus intereses y cuotas de privilegio. En México, por ejemplo, en junio del 2002 el Congreso

¹⁰⁶ Dodson, Michael, *op. cit.*, pp. 210-213.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 215.

aprobó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental identificando al poder judicial como uno de los “sujetos obligados.” Pero a su vez el contenido de esta ley reafirma el impedimento para acceder a la información de procesos judiciales en curso, y le confía al propio poder judicial la facultad de establecer los términos en los que éste habrá de transparentar su información.¹⁰⁸ Amparados en este amplio margen de maniobra el 15 de diciembre del 2003 los ministros de la Suprema Corte de Justicia decidieron extender de 12 a 36 el número de años que habrán de transcurrir para dar acceso público a los expedientes archivados antes de que entrase en vigor la ley de transparencia.¹⁰⁹ El hermetismo del poder judicial desató reacciones por parte del ejecutivo, el legislativo, la prensa y la academia. En respuesta a la multiplicación de voces críticas el ministro Mariano Azuela, presidente de la Suprema Corte, ofreció la elaboración de un “reglamento” para promover el “mejoramiento” de la situación. La oferta fue recibida con suspicacia porque su concepción se llevaría a cabo bajo el velo de la autorregulación. No obstante el 30 de marzo del 2004 los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los miembros del Consejo de la Judicatura Federal, emitieron un reglamento mucho más apegado a los principios de transparencia de lo que originalmente se esperaba.¹¹⁰

De modo que para revertir la inercia del poder judicial hacia el hermetismo es importante tomar en cuenta el peso que pueden llegar a tener los impulsos externos a esta institución. En Argentina, República Dominicana, Guatemala y Honduras la presión social y política también se concretó en campañas de transparencia que han servido para esclarecer y monitorear la selección de los ministros de la Suprema Corte y otros cuadros del aparato judicial en cada uno

¹⁰⁸ El principio de autorregulación se deriva de los artículos 3, 8, 15 y 61. “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio del 2002, versión digital.

¹⁰⁹ Carbonell, Miguel, “Transparencia informativa y función judicial: el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, ponencia presentada en la “Conferencia judicial sobre libertad de prensa en México”, convocada por la Sociedad Interamericana de Prensa, 14 de enero de 2004, p. 2.

¹¹⁰ “Reglamento de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de marzo del 2004, versión digital.

de estos países. La experiencia de Argentina en esta materia merece atención especial ya que ha tenido un impacto regional positivo.¹¹¹

En 1997 la organización civil *Poder Ciudadano* inició el programa “Ciudadanos por la Justicia” con el objetivo de crear una base de datos con información sobre el perfil y el desempeño de los jueces argentinos. Al principio muy pocos jueces accedieron a cooperar con esta empresa ciudadana. Entonces los esfuerzos de *Poder Ciudadano* se concentraron en exigir la creación del Consejo Judicial Federal previsto en la reforma constitucional de 1994. Las demandas domésticas e internacionales dieron frutos en diciembre de 1997 cuando el Congreso aprobó la implementación de este cuerpo judicial. *Poder Ciudadano* aprovechó el proceso de reclutamiento de los 20 miembros del Consejo Judicial para obtener información sobre los candidatos. Al final todos los consejeros seleccionados estuvieron entre aquellos que aceptaron responder cuestionarios para el banco de datos. Las exigencias de transparencia también lograron que las sesiones plenarios y juntas de comité del Consejo Judicial fuesen públicas. Además se estableció un “proyecto de monitoreo cívico” dando pie a la generación de informes y otras actividades relacionadas con la divulgación de estos materiales. Por último *Poder Ciudadano* se vinculó con el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) para llevar el proyecto de monitoreo de consejos judiciales a Bolivia y Perú. A raíz de iniciativas como ésta el INECIP ha podido completar estudios comparativos sobre la transparencia y la independencia del poder judicial en Argentina, Bolivia, El Salvador, Paraguay y Perú.¹¹²

En Chile la reforma judicial inició con cautela manteniendo sus expectativas atadas al pulso de la realidad política y social para después aprovechar las ventajas que se fueron presentando. Un primer elemento positivo fue que el poder judicial comenzó a gozar de cierta independencia administrativa antes de que los militares devolviesen el poder al gobierno civil de Patricio Aylwin. Esto permitió que el nuevo régimen no arrancase de cero y facilitó los

¹¹¹ Popkin, Margaret, op. cit., pp. 20-26.

¹¹² Ibid., pp. 21-23.

ajustes que gradualmente fueron reduciendo la jurisdicción de las cortes militares. El fortalecimiento institucional se complementó con la creación de una academia judicial encargada tanto de formar cuadros como de regular y evaluar su desempeño. Además se incorporaron nuevos métodos técnicos y administrativos para manejar la resolución y el flujo de casos con mayor eficiencia; y se tomaron medidas para fomentar la cooperación y comunicación entre las cortes y los encargados de investigar, prevenir y perseguir la conducta criminal. De la mano de estas iniciativas el Ministerio de Justicia echó a andar un programa para promover el “acceso a la justicia.” Este esfuerzo de difusión y asistencia quedó integrado por estudiantes de leyes y jóvenes abogados encargados de visitar los puntos más remotos del país instalando talleres jurídicos para ofrecer capacitación y servicios legales a nivel local.¹¹³

Asimismo cabe mencionar el importante papel que la sociedad chilena le ha asignado al poder judicial en el delicado proceso de revisión y juicio de los crímenes y violaciones de derechos humanos cometidos por el régimen dictatorial de Augusto Pinochet. En lo que ha sido una combinación de denuncias, negociaciones y litigios internacionales y domésticos, paulatinamente se han ido reabriendo los expedientes del pasado autoritario para ser vertidos en los cauces judiciales. Esto ha creado un doble reto para el aparato judicial chileno ya que las circunstancias le exigen demostrar, dentro y fuera del país, que en Chile existen las condiciones para juzgar a los responsables de la represión, desaparición y exterminio de quienes fueron identificados como opositores de la dictadura después de la ruptura de la constitucionalidad en septiembre de 1973.

Las presiones externas se han originado principalmente en España y Argentina donde los jueces Baltazar Garzón y María Servini de Cubría han solicitado formalmente la extradición del propio Pinochet. En octubre de 1998 Garzón giró un auto de detención en contra del exdictador por su presunta participación en actos de genocidio, terrorismo y tortura. Pinochet fue arrestado en Inglaterra donde permaneció hasta marzo del 2000 cuando el gobierno británico

¹¹³ Dodson, Michael, op. cit., pp. 215-216.

tomó la decisión de no extraditarlo. En cuanto a la investigación de Servini de Cubría, las conclusiones señalan a Pinochet como uno de los acusados del atentado terrorista de 1974 que tuvo lugar en Buenos Aires y causó las muertes del excomandante del ejército chileno, Carlos Prats y su esposa.¹¹⁴

Los eventos y esfuerzos que han transformado las condiciones político-jurídicas en Chile van de la Comisión Verdad y Reconciliación que elaboró el Informe Rettig, a principios de los noventa, a la propuesta presentada por el presidente Ricardo Lagos en agosto del 2003 para resolver el tema de la violación sistemática de derechos humanos que tuvo lugar entre 1973 y 1990, y construir bases institucionales que sirvan para evitar la repetición de hechos tan lamentables. Tampoco hay que olvidar la Mesa de Diálogo cívico-militar que se instaló a finales del gobierno de Eduardo Frei en agosto de 1999 con el fin de llegar a acuerdos para esclarecer la desaparición de más de mil personas.¹¹⁵

Dentro de la actividad judicial de estos años sobresalen el juicio que culminó en la condena del general retirado Manuel Contreras, y los desafueros del exsenador vitalicio Augusto Pinochet que han abierto la puerta para denunciarlo e investigarlo formalmente. A mediados de los noventa se comprobó judicialmente que Manuel Contreras, exjefe de la Dirección Nacional de Inteligencia (DINA), estuvo directamente involucrado en el asesinato del excanciller Orlando Letelier en Washington, D.C. en 1976.¹¹⁶ Un año después de haber regresado a Chile, Pinochet perdió su fuero por primera vez en marzo del 2001 cuando la Corte de Apelaciones de Santiago ratificó la viabilidad de entablar un juicio en su contra aunque rebajando los cargos e identificándolo como encubridor y no como autor de los 57 homicidios y 18 secuestros cometidos por la *Caravana de la muerte*. Frente a esta situación la defensa de Pinochet decidió escudarse en razones de salud para evadir el juicio antes que

¹¹⁴ Garzón Real, Baltazar, "Auto de detención dictado a Augusto Pinochet", *Analítica.com*, Apartado Razonamientos Jurídicos, 18 de octubre de 1998, versión digital. De la Redacción, "Procesa Chile a asesinos de Carlos Prats", *Reforma*, 25 de febrero del 2003, versión digital.

¹¹⁵ Lagos, Ricardo, "Texto completo del discurso pronunciado por el Presidente Lagos para presentar su propuesta sobre el tema de los Derechos Humanos en Chile", *El Mercurio*, 13 de agosto del 2003, versión digital.

¹¹⁶ Délano, Manuel, "Un ex agente de la DINA admite ser el autor de la muerte del jefe del Ejército con Allende", *El País*, 10 de mayo del 2000, versión digital.

verse tratando de probar la inocencia del general que comandó la quiebra de la democracia chilena, y un régimen autoritario en el que murieron y desaparecieron más de 3,000 personas. En julio del 2002 la Suprema Corte confirmó, por cuatro votos a favor y uno en contra, el sobreseimiento del caso debido a la “demencia vascular” del acusado.¹¹⁷

Por su propia naturaleza es harto difícil lograr que las resoluciones judiciales satisfagan a todas las partes. De ahí que el objetivo de mayor relevancia que se desprende de lo anterior resida en construir y articular una infraestructura capaz de ofrecer suficientes pruebas de eficacia, efectividad y eficiencia para convencer a los distintos actores políticos y sociales de reconocer al espacio y autoridad judiciales como el cuerpo institucional más apropiado para ventilar la verdad, impartir justicia, y tratar de reparar en la medida de lo posible las heridas del pasado. Afortunadamente desde el retorno de la democracia, en Chile los niveles de aprobación del aparato judicial han mantenido una tendencia positiva. Entre 1990 y 1997 estos índices pasaron de 10% a 37%.¹¹⁸ En julio del 2003 una encuesta reveló que en opinión del 87% de la sociedad chilena el capítulo de la reconciliación nacional seguía abierto; y 42.8% coincidió en que para cerrar este apartado era necesario conocer la verdad y hacer justicia.¹¹⁹ En este contexto y tras meses de consultas con sectores civiles y militares el presidente Lagos dio a conocer su propuesta en materia de derechos humanos dejando en claro la necesidad de respetar y apoyar las labores y funciones del poder judicial:

Es deber de todos los chilenos, y mi deber con Jefe de Estado, impulsar medidas que contribuyan a entregar a las nuevas generaciones una Nación cuya alma esté unida y en paz, cuya conciencia moral haya dado los pasos necesarios en verdad, justicia y reparación. / Una fractura social, política y moral de la magnitud que los chilenos vivimos, no se cierra en un acto ni en un momento determinado. No es posible extirpar el dolor que vive en la memoria

¹¹⁷ Délano, Manuel, “La Corte de Apelaciones de Chile confirma que Pinochet será procesado”, *El País*, 9 de marzo del 2001, versión digital.

¹¹⁸ Dodson, Michael, op. cit., p. 216.

¹¹⁹ Campusano S., Mauricio, “Según encuesta, el país no se ha reconciliado”, *El Mercurio*, 5 de julio del 2003, versión digital.

por medio de un conjunto de medidas, por muchas, bien intencionadas y audaces que éstas sean. / Necesitamos avanzar más aceleradamente en el cierre de nuestras heridas, por los caminos que con sensatez y perseverancia hemos seguido: el de los tribunales de justicia y del imperio de la ley, sin excepciones.¹²⁰

4.2.3.3 Ciudadanía de baja intensidad como producto del rezago en materia de derechos civiles y cultura cívica

Ahora, los obstáculos para construir un Estado de derecho efectivo no se reducen a la falta de equilibrio y vigilancia entre los poderes republicanos, o al retraso e implementación parcial de las reformas judiciales. Como ya se ha mencionado en estas páginas, la existencia de una cultura ciudadana es un ingrediente indispensable para la consolidación de un régimen democrático. Por desgracia, las circunstancias no han sido propicias para que la población adulta de las sociedades latinoamericanas asuma de manera plena su ciudadanía. Históricamente, las interrupciones autoritarias y el desapego hacia los fundamentos jurídicos han dificultado la construcción de una cultura cívica. Las repetidas rupturas constitucionales han repercutido directamente en el ánimo social alimentando una percepción devaluada del orden legal. Por ello, no sorprende que ante la incertidumbre generada por el continuo cambio y menosprecio de los marcos jurídicos y normativos, las instituciones y espacios informales se convirtiesen en refugio, condena, botín y *modus vivendi* de numerosas generaciones.

En términos generales, la reinstalación de regímenes democráticos en la región, acompañada de la emergencia de grupos defensores de derechos humanos, ha traído consigo la universalización de derechos políticos básicos como lo son la libertad de expresión y asociación, y el derecho a votar y ser votado. Pero a pesar de este avance, la mayor parte de los pobladores de América Latina sigue enfrentándose a su realidad cotidiana sin poder asumirse y conducirse a plenitud como ciudadanos de una sociedad democrática. Esto se

¹²⁰ Lagos, Ricardo, op. cit.

debe al rezago existente en materia de derechos y obligaciones civiles. Mientras que por un lado la discriminación de las urnas ha sido prácticamente erradicada; por otro lado la mayoría de los electores carecen de derechos civiles básicos. En otras palabras, la opción de desenvolverse cívicamente dentro de los parámetros legales acordados tan sólo ha estado al alcance un sector minoritario. De hecho un promedio de 71% de latinoamericanos piensa que su “país está gobernado por unos cuantos intereses poderosos en su propio beneficio.”¹²¹ Este tipo de disparidad cívica y jurídica suele presentarse como un espejo de la lacerante desigualdad socioeconómica que priva en la región. Salvo en los casos de Costa Rica y Uruguay donde la distribución de la riqueza es menos inequitativa, el alto porcentaje de pobreza regional también se ve reflejado en la arena de las leyes.¹²² Como bien apunta Guillermo O’Donnell:

Latinoamérica cuenta con una larga tradición en lo que se refiere a ignorar la ley, o reconocerla y retorcerla para favorecer a quienes ostentan alguna forma de poder, y para reprimir o contener a aquellos que carecen de privilegios. En palabras de un oscuro empresario argentino, “ser poderoso es tener impunidad (legal).” Esta expresión captura un sentimiento presumiblemente esparcido entre la sociedad que indica, primero, que la obediencia voluntaria de la ley es algo que sólo practican los idiotas, y segundo, que estar sometido a la ley no significa ser portador de derechos exigibles sino más bien una clara señal de debilidad social.¹²³

Las expresiones concretas de la desigualdad cívica van de los rezagos y omisiones en los códigos legales vigentes hasta la aplicación parcial de la ley pasando por el limitado acceso a la impartición de justicia y otros servicios estatales por vías institucionales. El rostro de esta disfuncionalidad cívico-jurídica se multiplica por millones en la experiencia diaria de aquellos que se acercan a las instituciones del Estado para ejercer un derecho de propiedad, denunciar un delito, resolver un conflicto ante un juez, ser sujetos a juicio, presentar una queja, solicitar un servicio, tramitar un permiso, e incluso cuando se intenta cumplir con una obligación cívica. Casi la mitad de la población (46%)

¹²¹ Latinobarómetro 2004, op. cit., p. 17.

¹²² O’Donnell, Guillermo, op. cit., pp. 7-8.

considera que las instituciones públicas “no tratan a todos por igual”; y de éste conjunto 65% cree haber sido discriminado “por ser pobre” (39%), “no tener suficiente educación” (15%), y carecer de “conexiones” (11%). Esto puede dar pautas para explicar por que el gobierno y el poder judicial apenas reciben votos de confianza de 30% y 32% respectivamente.¹²⁴ En suma, la distribución de atención y beneficios públicos, y el grado de acatamiento y vulnerabilidad ante la ley y sus administradores suelen ser determinados por el estrato socioeconómico al que se pertenezca.

El rezago en el área de derechos civiles pone al descubierto la estrechez de las avenidas institucionales formales y revela una vez más su perfil exclusivo. Desde luego, esta situación nutre y fortalece la inercia colectiva hacia la informalidad complicando aun más la difícil tarea de construir una cultura cívica. De hecho, todavía existen zonas donde la operación del aparato burocrático y jurídico siga siendo controlada por poderes locales informales aun cuando a nivel nacional predomine el orden poliárquico:

En varios países de América Latina el alcance del estado legal es limitado. En muchas regiones, incluyendo aquellas geográficamente distantes de los centros de poder político y aquellas en la periferia de las grandes ciudades, el Estado burocrático puede estar presente en apariencia ocupando edificios oficiales y empleando a funcionarios pagados por el presupuesto público, pero el Estado legal esta ausente ya que en el mejor de los casos las leyes se aplican de modo intermitente y diferencial. Peor aun, esta legalidad segmentada se encuentra cercada por las normas informales implementadas por los poderes privados que controlan estos sitios.¹²⁵

Para combatir de raíz el problema de la desigualdad es necesario distinguir entre las causas que la generan y sus síntomas. En este sentido es importante aclarar que la inequitativa distribución del ingreso que afecta a cientos de millones de personas en la región es consecuencia de la cadena de informalidad que surge como respuesta a la interpretación parcial de la ley y los límites de acceso a las instituciones formales. Por eso resulta especialmente

¹²³ Ibid., p. 9.

¹²⁴ Latinobarómetro 2004, op. cit., pp. 34-36.

preocupante que la propia adherencia al esquema institucional de las democracias latinoamericanas se tenga que dar por vías informales. Las sociedades que carecen de derechos civiles y se encuentran sometidas a una constante instrumentación parcial de sus leyes y normas tienden a concentrar el reparto de beneficios y oportunidades entre aquellos que detentan algún tipo de poder, arrojando a una mayoría desprotegida a la jungla de la informalidad. Así nace la desigualdad.

Cuando la única certeza que ofrecen las instituciones formales es la exclusión y el acceso a éstas se tiene que dar por puertas traseras, el habitante promedio queda a merced del mundo informal donde el principio de igualdad universal se diluye y las posibilidades que cada individuo tiene de negociar la satisfacción de sus intereses dependen de los recursos políticos, económicos y sociales que posea. Las reglas del juego son difusas para quienes no cuentan con medios suficientes para obtener un mínimo control sobre su situación y contrarrestar su condición de desamparo. La predictibilidad necesaria para elaborar planes y proyecciones individuales y colectivos se convierte en un bien escaso cuyo lujo sólo se puede ejercer de acuerdo con las cuotas de certidumbre que cada quien pueda adquirir en un mercado de arreglos arbitrarios controlado por intereses privados y voluntades discrecionales. Esta atmósfera de incertidumbre atenta contra la autonomía y la dignidad humanas, y puede llegar al extremo de comprometer la satisfacción de las necesidades básicas de la mayoría de la población.¹²⁶

Las semillas de desencanto que se siembran al reproducir patrones de exclusión, injusticia, y dominación derivados de la ausencia o privación de derechos civiles no solo producen inestabilidad y descontento social, sino que también ponen en peligro la viabilidad y supervivencia de cualquier democracia. No hay que olvidar que uno de los principales motores sociales de las transiciones democráticas es precisamente la esperanza de justicia que se

¹²⁵ O'Donnell, Guillermo, op. cit., p. 11.

¹²⁶ Raz, Joseph, "El Estado de derecho y su virtud", *Estado de Derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, Carbonell, Miguel, Orozco, Wistano, y Vázquez, Rodolfo (eds.), Ciudad de México, UNAM, ITAM, Siglo Veintiuno Editores, 2002, pp. 15 y 27-29.

asocia con el nuevo régimen. De ahí que no pocos autores recomienden proteger la legitimidad de las jóvenes democracias evitando una sobrecarga de expectativas.¹²⁷ Pero estos llamados teóricos a la prudencia tienen efectos limitados en el sentir colectivo ya que sirven de poco consuelo para aquellas sociedades que continúan viviendo expuestas a las acechanzas cotidianas de la injusticia. Al desatender de manera sistemática las demandas de justicia y derechos civiles, los músculos ciudadanos se debilitan y se corre el riesgo de que la democracia vea disminuir su apoyo social.¹²⁸

4.2.3.4 De la solución técnica al reto político

Dotar al poder judicial con los instrumentos técnicos para garantizar su independencia, eficiencia y acceso en pos de la construcción del anhelado Estado de derecho, forma parte de la lista de buenos deseos regionales que rara vez son cuestionados abiertamente. Sin embargo, la elaboración, aprobación e implementación de estas medidas no debe prescindir del apoyo de las élites en tanto que la resistencia que éstas opongan puede convertirse en un obstáculo insalvable. Desde luego se trata de un apoyo negociado y condicionado ya que por más nobles, escrupulosos y morales que sean los argumentos en favor de un orden legal e incluyente, lo importante es que las élites comprendan que sus propios intereses también son afectados por la ausencia de un Estado de derecho.

La evidencia demuestra que la ineficiencia judicial puede tener consecuencias extremadamente negativas en todos los ámbitos y para todos los sectores sociales. Algunos datos macroeconómicos comprueban que como indica el peruano Roberto Mac Lean, al menos “20% de la tasa de crecimiento de un país depende de su sistema judicial.”¹²⁹ En México, por ejemplo, durante casi tres sexenios la falta de certidumbre jurídica entre agentes económicos redujo y encareció el crédito disponible costándole al país el sacrificio de un

¹²⁷ Shapiro, Ian, *Democratic Justice*, New Haven, Yale University Press, 1999, pp. 18-21.

¹²⁸ Latinobarómetro 2004, op. cit., pp. 4-7.

¹²⁹ Mac Lean, Roberto (1998), “La Justicia Cuesta Abajo”, *Caretas*, No. 1534, septiembre 1998, versión digital.

considerable porcentaje de crecimiento potencial: "... si el crédito hubiera representado 70% del PIB en vez de 24% durante el período 1976-1993, el crecimiento económico experimentado por México habría sido dos puntos porcentuales mayor, de manera que, al final de dicho período, el PIB de México podría haber sido 40% mayor."¹³⁰

Para 1999, después de casi dos décadas de neoliberalismo, el mercado crediticio mexicano no había mejorado sustancialmente puesto que el crédito bancario apenas equivalía a 29.1% del PIB. La situación de América Latina no es muy distinta. Mientras que a nivel mundial el promedio de crédito bancario con respecto al PIB llega a ser de 136.4% y en los países de menores ingresos se reduce a 42.7%, en Latinoamérica el volumen de crédito sólo alcanza un porcentaje de 27.6% ubicándose al final de una lista que incluye a Europa y Asia centrales con 33.5%, y a África subsahariana con 43.2%.¹³¹

Otro aspecto que daña a toda la sociedad es la inseguridad derivada de la combinación de desigualdad y desempleo con ineficiencia policial y judicial. El saldo de esta ecuación se refleja en el incremento de los niveles de criminalidad e impunidad que a mediados de los años noventa tornaron a América Latina en la región más violenta del planeta con una tasa de 20 homicidios al año por cada 100,000 habitantes.¹³² Si se toman en cuenta otros crímenes la incidencia de victimización aumenta de manera alarmante. Entre 1995 y 2004 el crimen tocó en promedio a 37% de las familias latinoamericanas anualmente.¹³³ Por si no fuera suficiente, la región concentra aproximadamente 75% de los secuestros que se perpetran mundialmente. Colombia y México encabezan una lista que acumula una estimación total de 7,500 plagios por año.¹³⁴

Las cifras de la impunidad no son menos escalofriantes. En México, donde se registró la mayor proporción regional de familias afectadas por el

¹³⁰ Fernández, Arturo M., "Estado de derecho y desarrollo económico: una ilustración sobre el mercado crediticio mexicano", *Este País*, No. 138, septiembre 2002, p. 31.

¹³¹ *Ibid.*, p. 32.

¹³² Portes, Alejandro y Hoffman, Kelly, "Latin American Class Structures: Their Composition and Change during the Neoliberal Era", *Latin American Research Review*, Vol. 38, No. 1, 2003, p. 66.

¹³³ *Latinobarómetro 2004*, op. cit., p. 49.

¹³⁴ De la Redacción, "América Latina concentra el 75% del total de los secuestros del mundo", *El Día*, 14 de agosto del 2004, versión digital.

crimen en el 2003 con 60%, el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad reporta que tan sólo se denuncian el 25% de los delitos, y de éstos se consigna únicamente a 17% de los responsables. De modo que la impunidad beneficia a casi el total de los delincuentes situándose en alrededor del 95% de los casos.¹³⁵ La impunidad de los asesinatos en Río de Janeiro llega al 90% a causa de un aparato policiaco poco acostumbrado a completar investigaciones.¹³⁶ Por más de una década el crimen organizado, los paramilitares y los grupos guerrilleros han reclutado a infantes y adolescentes de los barrios marginados que rodean las zonas metropolitanas de Colombia para utilizarlos como sicarios a sabiendas de que las penas por homicidio son menores para los niños gatilleros. En Medellín, donde el precio promedio por ejecución ronda los 250 dólares, se cometen 300 homicidios al mes.¹³⁷

Al percibir que el Estado es rebasado por la espiral de inseguridad, los distintos sectores y estratos sociales han reaccionado tomando precauciones y elevando sus niveles de protección en la medida que sus recursos lo permitan. Evidentemente la respuesta de las élites latinoamericanas ha ido más allá que el resto de la población en el diseño de sus islas de seguridad. Pero por más que se edifiquen fortalezas y se agreguen guardias, la colindancia con la realidad expone cotidianamente que estos archipiélagos de inmunidad no están exentos de fallas y limitaciones. Además los efectos de la inseguridad también se resienten de manera inevitable en las inversiones, negocios y patrimonio de aquellos que detentan una mayor proporción de la riqueza regional. Según el Banco Mundial “90 por ciento de los empresarios considera que la delincuencia es uno de los factores que más elevan los costos en Latinoamérica... el precio de la criminalidad en Brasil, Colombia, México, Perú, El Salvador y Venezuela

¹³⁵ Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (2004), “Diagnóstico”, Ciudad de México, ICESI, 2004, versión digital. Latinobarómetro 2004, op. cit., p. 49.

¹³⁶ Dodson, Michael, op. cit., p. 218.

¹³⁷ Griswold, Eliza, “The 14-Year-Old Hit Man”, *The New York Times Magazine*, 28 de agosto del 2002, pp. 62-65.

equivale a 14% del PIB combinado, principalmente por pérdidas de capital humano y de inversiones privadas.”¹³⁸

Desde la perspectiva de las élites tampoco se debe olvidar el papel que juega la inversión extranjera en las economías latinoamericanas ya que los indicadores de inseguridad y certidumbre jurídica forman parte de los cálculos que realizan los inversionistas de otros países para decidir el destino geográfico de su capital. Este punto adquiere mayor relevancia frente a la abrupta caída global de los flujos de inversión foránea que ha caracterizado el arranque del tercer milenio. Conforme a los datos de la CEPAL, entre el 2000 y el 2003 los flujos netos de inversión extranjera directa en el mundo pasaron de 1,393 mdd a 653 mdd. En la categoría de países en desarrollo, la región de América Latina y el Caribe ha sido la más afectada viendo descender su capacidad de captación por cuatro años consecutivos. Tras haber logrado atraer 108.3 mdd en 1999, los montos por año decrecieron hasta llegar a 42.3 mdd en el 2003. Uno de los aspectos más negativos de este retroceso es que a partir del 2002 la inversión extranjera ya “no alcanza a compensar la transferencia de flujos financieros al exterior.”¹³⁹

La lista de consecuencias puede alargarse tanto como uno quiera hasta toparse con el puerto de la crisis generalizada donde cualquier reforma es preferible a correr el riesgo de perderlo todo en el mar de la incertidumbre. Por eso es vital que quienes controlan los centros de poder político, económico y social adquieran conciencia de que la articulación de un Estado de derecho eficaz y efectivo está estrechamente vinculada con la satisfacción de sus intereses. En el análisis de largo plazo, cualquier concesión o sacrificio palidece ante la posibilidad de perfilarse hacia el futuro sin contar con un poder judicial eficiente y una cultura cívica sólida. No sólo están en juego la supervivencia y la consolidación de los regímenes democráticos, sino también la viabilidad misma

¹³⁸ De la Torre, Hugo, “Sube delincuencia, baja competitividad”, *Reforma*, 2 de agosto del 2002, versión digital.

¹³⁹ CEPAL, *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, Chile, Naciones Unidas, CEPAL / ECLAC, mayo 2004, pp. 25-28.

de las sociedades latinoamericanas. Sin el ancla del Estado de derecho hasta la menor tormenta trae consigo una sola certeza: el naufragio.

4.2.4 Aparato y Burocracia Estatales

Mucho se ha repetido que mientras las instituciones formales sean excluyentes y acusen debilidad, las sociedades latinoamericanas continuarán siendo arrastradas por inercias históricas hacia el cauce de la informalidad. Con esta premisa de fondo se han ideado propuestas teóricas que al aterrizar en las trincheras de realidad suelen descubrir la importancia de contar con el pertrecho de un aparato y burocracia estatales capaces de operar de manera efectiva la articulación de demandas, apoyos, respuestas y decisiones entre la Sociedad y el Estado. Es en esta esfera donde los intereses sociales y las políticas públicas adquieren rostro, poniendo a prueba la eficacia, vigencia y versatilidad de cualquier abstracción teórica.

Sociedad → Burocracia → Estado → Burocracia → Sociedad

Fuente: Easton, David, *Esquema para el análisis político*¹⁴⁰

Si bien la burocracia es una categoría histórica propia de la modernidad y el capitalismo¹⁴¹, en Latinoamérica la administración pública tardó en recibir atención como tema de estudio. En 1974 cuando iniciaba la tercera ola de la democracia en Portugal y el autoritarismo predominaba al sur del río Bravo, un académico estadounidense revisaba los materiales disponibles y describía el siguiente panorama: “En América Latina una de las áreas de las ciencias sociales menos desarrolladas es la administración pública. La atención foránea

¹⁴⁰ Easton, David, *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu, 1999, p. 156. Conviene aclarar que por razones didácticas los conceptos de la gráfica de Easton han sido adaptados al tema.

¹⁴¹ Kaplan, Marcos, *Estado y Sociedad*, Ciudad de México, UNAM, 1987, p. 169.

en la administración pública latinoamericana se ha pausado, e internamente el tema ha ido a la zaga del desarrollo de otras ramas de la ciencia política.”¹⁴²

Otros actores políticos y sociales dominaban el quehacer público. Por un lado, lo más cercano al desarrollo de un sistema de profesionalización del aparato estatal se gestó entre los cuadros militares y policiacos, y en las áreas de educación y salud públicas. La intención de formar servicios civiles de carrera fue tan escasa que apenas tocó a los cuerpos diplomáticos mexicanos y brasileños, y en menor medida al Banco Central y a la Secretaría de Hacienda en México. Por otro lado el centralismo, los arreglos corporativos y la coartación de libertades políticas y derechos civiles redujeron al mínimo la participación ciudadana creando un vacío que fue llenado por la voz de los intelectuales latinoamericanos. Éstos se situaron “en el intersticio que une a América Latina con el resto del mundo, y entre un Estado fuerte y una sociedad débil.”¹⁴³

En general los Estados latinoamericanos contemporáneos no revisaron con detalle la estructura de su administración pública hasta que se agotó el modelo de sustitución de importaciones a principios de la década de los setenta. A lo largo del segundo tercio del siglo XX la construcción del “Estado de bienestar” avanzó de manera gradual incorporando a técnicos y profesionistas. En México y Venezuela la figura del “*técnico*” aparece como alternativa al “*político*” en los espacios de decisión pública desde los años cuarenta.¹⁴⁴ Conforme la población y los niveles de alfabetización, urbanización e industrialización fueron aumentando, el número de estudiantes de educación superior se incrementó. Para 1960 las matrículas universitarias de México, Argentina, Brasil, Chile y Perú sumaban casi medio millón de estudiantes (409,888). Durante esta década la economía regional creció a un ritmo promedio superior al 6% anual. Este dinamismo permitió que los sectores públicos y privados pudiesen absorber el flujo de egresados. Al paso de diez años, en 1970 el número de estudiantes universitarios en los cinco países citados era de

¹⁴² Hopkins, Jack W., “Contemporary Research on Public Administration and Bureaucracies in Latin America”, *Latin American Research Review*, Volume 9, No. 1, 1974, p. 109.

¹⁴³ Castañeda, Jorge G., op. cit., pp. 458-460. Castañeda, Jorge G., *La casa por la ventana. México y América Latina después de la Guerra Fría*, Ciudad de México, Cal y Arena, 1993, p. 48.

1,101,590.¹⁴⁵ A esta generación le tocó experimentar un ambiente de desaceleración económica y expansión estatal anárquica. Aun cuando las tasas de crecimiento de los setenta se mantuvieron por arriba de 5% anual, los indicadores de productividad, inversión y ahorro anunciaban señales de enfriamiento. La respuesta del Estado consistió en aumentar el gasto público y su participación en la economía a costa de endeudamiento externo:

Entre 1970 y 1980 el gasto total de los gobiernos centrales pasa del 9 al 15 por ciento del PIB en Argentina, del 10 al 25 por ciento en Brasil y del 11 al 19 por ciento en México, mientras los déficit fiscales entran en un ciclo de deterioro creciente. Paralelamente, entre 1973 y 1979, la deuda externa latinoamericana aumenta en forma explosiva pasando de 27 a 119 mil millones de dólares.¹⁴⁶

La situación se tornó insostenible una vez que los precios internacionales de materias primas cayeron y las tasas de interés se dispararon hacia arriba, particularmente en Estados Unidos. Una muestra de lo que presagiaba la *década perdida*, fueron los 19 mil millones de dólares que América Latina pagó en 1980 por concepto del servicio de la deuda externa. La magnitud del desequilibrio económico y fiscal de los ochenta dio pie a la evaluación y transformación de la dimensión y el papel del Estado. Como resultado la anatomía estatal se adelgazó y el alcance de sus funciones económicas y sociales fue redefinido dentro de los límites de una rígida disciplina fiscal.¹⁴⁷

Los ajustes del modelo económico coincidieron con los procesos de transición democrática. Así, la esperanza política se agregó a la receta neoliberal creando la expectativa de que mercado y elecciones traerían tiempos de prosperidad, igualdad y oportunidad. Sin menoscabo de lo que significa contar con democracias formales, hoy sabemos que la mecánica entre democracia y desarrollo es mucho más compleja y profunda. Las condiciones de desigualdad socioeconómica que privan en la región adoptan volúmenes y formas cada vez más preocupantes y manipulables. Como lo demuestran las

¹⁴⁴ Hopkins, op. cit., pp. 120-121.

¹⁴⁵ Castañeda, Jorge G., op. cit., pp. 55 y 56.

¹⁴⁶ Pipitone, Ugo, "Ensayo sobre democracia, desarrollo, América Latina y otras dudas", *Metapolítica*, Vol. 2, No. 7, 1998, pp. 469 y 470.

¹⁴⁷ *Ibid.* pp.470-474.

crisis políticas de Ecuador en 1997, el 2000 y el 2005, Argentina en el 2001, Venezuela en el 2002, Bolivia en el 2003 y el 2005, y Haití en el 2004, lo que está en riesgo son la estabilidad, gobernabilidad y supervivencia de nuestras jóvenes democracias. Que la vía pública sea un espacio abierto a la expresión social es señal de salud democrática en tanto que exista como complemento a la interlocución formal entre los ciudadanos y el aparato estatal. Pero la radicalización y presencia cotidiana del descontento popular en las calles de América Latina ponen en evidencia la fragilidad de las instituciones formales encarnadas en un Estado deficiente rebasado por la urgencia de las demandas sociales y una ciudadanía de baja intensidad cuyo compromiso cívico es intermitente.¹⁴⁸

Midamos el pulso del desencanto. En principio más de dos tercios de la población consideran que los servidores públicos son corruptos (71%)¹⁴⁹, y desconfían de las instituciones del gobierno y del Estado (68.5%). En contraste, la institución regional que goza de mayor confianza es la Iglesia con 71%. Casi la mitad confiesa insatisfacción con sus niveles de acceso a los servicios de salud (43%) y educación (49%).¹⁵⁰ Además, como ya se anotó en la arena del Estado de derecho, 46% de los latinoamericanos sienten que reciben un trato desigual por parte de las instituciones públicas, y aproximadamente 70% opina que su “país está gobernado para el beneficio de intereses poderosos.”¹⁵¹

El malestar también es palpable en el sector de la iniciativa privada. De acuerdo con un estudio del Banco Mundial que abarca 5,400 empresas en Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, y Perú, dentro de los principales factores que afectan el clima de inversión se encuentran la incertidumbre de las políticas públicas, la corrupción, y la interpretación impredecible de los marcos regulatorios. Más de la mitad de este universo

¹⁴⁸ Green, Rosario, “¿Qué pasa en el Sur?”, *Reforma*, 3 de noviembre del 2003, versión digital.

¹⁴⁹ Lagos, Marta, “Public opinion of corruption in Latin America”, en *Global Corruption Report 2003, Transparency International*, Berlín, 2003, p. 283.

¹⁵⁰ Latinobarómetro 2003, op. cit., p. 48.

¹⁵¹ Latinobarómetro 2004, op. cit., pp. 17 y 34.

empresarial reporta que es necesario pagar sobornos para superar obstáculos burocráticos.¹⁵²

A la luz del magro resultado de las reformas neoliberales y el franco deterioro de las condiciones socioeconómicas, el Estado comenzó a ser revalorado a mediados de los noventa. Uno de los referentes iniciales fue el informe sobre desarrollo del Banco Mundial, cuyo contenido en 1997 se concentró en discutir el papel del *Estado en un mundo en transformación*. Otro hito de trascendencia internacional es la *Declaración del Milenio* de Naciones Unidas emitida en el 2000. En este documento casi doscientos jefes de Estado reconocen que un “Estado competente” es vital para hacer realidad los objetivos de desarrollo global. A nivel regional los temas de Administración Pública y reforma del Estado se integraron a la agenda de las cumbres Iberoamericanas poco antes de cambiar de siglo. Sin duda, esta reorientación ideológica ha permeado en el espíritu de las reformas de segunda generación. En gran medida la nueva ola de propuestas ha tratado de responder a la necesidad de rediseñar al Estado en vez de desmantelarlo.

Un Estado competente puede ser definido como aquel capaz de regular eficaz y efectivamente la vida política, económica y social de un país dentro de los marcos constitucionales y jurídicos previstos. De la aplicación sistemática de la ley y el derecho emanan la certidumbre y predictibilidad necesarias para preservar un clima de estabilidad y coordinar los pasos en dirección de la consolidación democrática y el desarrollo económico. En este sentido el Estado no puede desentenderse de funciones básicas como lo son garantizar la seguridad y el orden públicos, promover el crecimiento económico y velar por el bienestar social de la población. Esto no quiere decir que otros actores políticos, económicos y sociales queden exentos de responsabilidades y obligaciones.

El conjunto de obstáculos y deficiencias que enfrentan las estructuras de administración pública en América Latina se puede subdividir en cuatro categorías:

¹⁵² World Bank, “Regional Perspectives: Latin America and the Caribbean. Selected investment climate indicators”, en *World Development Report 2005: A better investment climate for everyone*, Washington D.C., Banco Mundial, 2004, versión digital.

1. Corrupción
2. Inefectividad operativa
3. Cultura ciudadana ambigua, débil e intermitente
4. Recursos fiscales insuficientes

Aunque no es posible precisar con exactitud el costo de la corrupción, se estima que éste representa aproximadamente 5% del PIB regional. En México el porcentaje se eleva a 9% según Peter Eigen, presidente de la organización Transparencia Internacional.¹⁵³ Se calcula que en el 2002 los hogares mexicanos destinaron 10,656 millones de pesos al pago de sobornos.¹⁵⁴ De acuerdo con otros estudios la corrupción también impacta el PIB per cápita. Ello podría explicar por que el potencial de ingreso individual es más alto en Chile, Uruguay y Costa Rica que en países como Bolivia, Ecuador, Paraguay y Haití donde la corrupción se percibe como un problema de mayor gravedad.¹⁵⁵

La inefectividad operativa puede adoptar distintas formas. Algunos ejemplos incluyen las quejas recurrentes sobre la excesiva cantidad de trámites que aletargan y encarecen contrataciones laborales, registros de empresas y disputas legales. Con la salvedad de Colombia, las leyes laborales en la región tienden a inhibir la creación de empleo formal.¹⁵⁶ Registrar una empresa en Latinoamérica lleva 74 días; casi 50% más del promedio mundial que es de 51 días.¹⁵⁷ Las ventajas y desventajas derivadas de los procedimientos, costos y duración de las disputas legales pueden ser contradictorias. En Brasil los procedimientos y el costo son bajos pero desahogar un juicio toma 425 días. Los trámites y gastos son un poco más altos en Guatemala pero la conclusión de un proceso legal tarda 1,460 días. Chile y Argentina ofrecen combinaciones más atractivas y mejor balanceadas de costos y tiempos. La ecuación mexicana es

¹⁵³ De la Redacción, "Cuesta corrupción 9% del PIB, revelan", *El Universal*, 13 de septiembre del 2004, p. A16.

¹⁵⁴ Transparencia Mexicana, "Encuesta Nacional de corrupción y buen gobierno 2003", Ciudad de México, Transparencia Mexicana, 2004, p. 3.

¹⁵⁵ Soto, Raimundo, "La Corrupción desde una Perspectiva Económica", Georgetown University y Banco Central de Chile, 2000, versión digital, p. 14.

¹⁵⁶ Carrillo, Lilia y Talamantes, Armando, "Padece México rigidez laboral", *Reforma*, 8 de octubre del 2003, versión digital.

¹⁵⁷ World Bank, op. cit.

parecida a pesar de calificar como uno de los países con mayor número de trámites.¹⁵⁸

Revisar la ambivalencia del tejido ciudadano es una escala obligada de este análisis. Los contrastes entre las expectativas de la sociedad y los niveles de cultura cívica son reveladores. De entrada 50% de los latinoamericanos develan su apetito paternalista al declarar que la “responsabilidad de su bienestar” le corresponde al gobierno. Pero a la vez se pone al descubierto la sensación de desesperanza ya que casi el 70% desconfía de las instituciones públicas¹⁵⁹ y sólo 15% cree que el dinero será “bien gastado por el gobierno.” Aquí hay que señalar que la opinión que los latinoamericanos tienen de su propio civismo tampoco es muy positiva. Ni siquiera 2 de cada 10 ciudadanos expresan confianza entre sí mismos. El grado de confianza interpersonal es muy bajo en comparación con otras sociedades del hemisferio como la canadiense donde la proporción es de 5 entre cada 10 individuos.

En términos fiscales 8 de cada 10 personas responden que “no es justificable evadir el pago de impuestos.” Sin embargo sólo 65% reconoce haber pagado impuestos sobre el consumo (IVA). Un caso alarmante es Bolivia donde únicamente 16% de sus habitantes pagan IVA.¹⁶⁰ En cuanto a la evasión del impuesto sobre el ingreso (ISR), ésta se asocia con la economía informal, lo cual no es buena noticia en una región donde la mitad del empleo se genera en este sector.¹⁶¹ En un país como Perú la situación es particularmente preocupante porque la economía informal representa casi 50% del PIB. Según el economista peruano Hernando de Soto los activos informales omitidos por los registros oficiales “ascienden a casi 90,000 millones de dólares, 11 veces más que todos los títulos de la Bolsa de Valores de Lima y 40 veces más que el total de la ayuda extranjera... (recibida) desde la segunda Guerra Mundial.”¹⁶² En América

¹⁵⁸ Carrillo Lilia y Talamantes, Armando, “Inhiben a negocios trámites legales”, *Reforma*, 8 de octubre del 2003, versión digital.

¹⁵⁹ Latinobarómetro 2004, op. cit. pp. 16 y 34.

¹⁶⁰ Ibid., pp. 52-53.

¹⁶¹ Muñoz Izquierdo, Carlos, “Escolaridad, empleabilidad y distribución del ingreso: experiencia reciente en América Latina y el Caribe”, *Relaciones Internacionales*, Nos. 84-85, 2001, p. 90.

¹⁶² De Soto, Hernando, “La ley de la pobreza”, en *América Latina XXI: ¿Avanzará o retrocederá la pobreza?*, Solana, Fernando (coordinador), Ciudad de México, FCE, 2002, p. 179.

Latina los impuestos recabados sobre el consumo (5.5%) y el ingreso (3.9%) tan sólo equivalen a dos tercios (9.4%) del ingreso tributario total que representa 14.5% del PIB regional. Este tipo de recaudo es del doble en los países desarrollados (20.5%).¹⁶³ Por eso el monto de estos impuestos apenas alcanza a cubrir el gasto público en salud (6.1%)¹⁶⁴ y educación (2.8%-4.5%)¹⁶⁵ que oscila entre 8 y 10% del PIB dependiendo de cada país. Esta situación reduce el potencial del gasto público, y obliga a un Estado de por sí limitado a invertir esfuerzos buscando fuentes adicionales de recursos fiscales. Aquí conviene recordar que no todos países de la región tienen la misma disponibilidad de alternativas para remediar el boquete fiscal. En México el hueco fiscal es de más de 30% y se rellena con ingresos petroleros.

Con base en el cúmulo de experiencias y recomendaciones globales y regionales, la estrategia de la administración pública latinoamericana para superar los obstáculos y resolver las deficiencias existentes debe cubrir fundamentalmente seis criterios de solución:

1. Transparencia informativa y operativa
2. Profesionalización del servicio civil
3. Utilización de nuevas tecnologías
4. Descentralización administrativa
5. Inversión en educación y cultura cívica
6. Participación ciudadana y cooperación sectorial

Los efectos de estos criterios abarcan el espectro general de la administración pública, e impactan cada una de las cuatro categorías de obstáculos y deficiencias ya descritas. Es importante precisar que este esquema permite identificar tendencias y retos regionales sin perder de vista que cada realidad nacional cuenta con distintos grados de rezago y avance. Prácticamente en todos los indicadores sobre el sector público Chile aparece como el puntero de América Latina seguido con frecuencia por Uruguay y Costa Rica. Las

¹⁶³ Fundación Este País, "La Federación a debate", *Este País*, No. 157, abril 2004, p. 7.

¹⁶⁴ Fundación Este País, "Salud pública en México: la batalla por la calidad", *Este País*, No. 140, noviembre 2002, p. 67.

¹⁶⁵ Muñoz Izquierdo, Carlos, op. cit., p. 93.

calificaciones mixtas de México, Brasil, Argentina, Colombia, Perú, Bolivia, Panamá, El Salvador y República Dominicana los ubican a mayor distancia de la vanguardia. La zaga es variopinta y las posiciones se intercambian entre países como Ecuador, Venezuela, Paraguay, Haití, Honduras, Nicaragua y Guatemala.

El criterio de transparencia tiene como objetivo inhibir la corrupción, fomentar la confianza y participación ciudadanas, y mejorar el desempeño de las instituciones públicas a través del monitoreo abierto de su operación. Regionalmente el manejo de las finanzas públicas es un aspecto que denota un rezago generalizado. En un estudio reciente sobre transparencia presupuestal sólo las calificaciones de Chile (61.7), México (50.4) y Brasil (50.3) son mínimamente aprobatorias.¹⁶⁶ Cabe agregar que los beneficios de la transparencia permean otras áreas de interés para cualquier nación. Según el índice de opacidad del 2001, elaborado por la empresa auditora PricewaterhouseCoopers, la implementación efectiva de las políticas transparencia sirve para reducir los costos y riesgos de inversión económica. Los bajos niveles de opacidad en Chile se traducen en costos equivalentes a un impuesto de 5% y una tasa de riesgo crediticio de 3%. En el extremo opuesto, la falta de transparencia en Ecuador tiene una equivalencia impositiva de 31% y una tasa de riesgo por encima de 8%. Un caso que merece mención especial es México ya que la aprobación de una ley de transparencia gubernamental y la creación una institución federal encargada del acceso a la información pública lo coloca en el mapa como el segundo país más transparente o menos opaco de América Latina.¹⁶⁷

Para forjar y retener cuadros eficientes y especializados es necesario profesionalizar al servicio civil. La seguridad laboral sujeta a un sistema de mérito brinda un incentivo para reducir prácticas corruptas y permite estructurar una burocracia estatal menos vulnerable a los influjos del contexto político e ideológico. Un experimento latinoamericano local demuestra que la recaudación

¹⁶⁶ Center on Budget & Policy Priorities, "Budget Processes in Latin America generally not open to the public, new study finds", en *International Budget Project*, Washington D.C., Center on Budget & Policy Priorities, noviembre 2004, versión digital.

de impuestos de aduana puede aumentar hasta en 60% cuando se premia a los oficiales aduaneros con un porcentaje del monto recabado.¹⁶⁸ Otro ejemplo ilustrativo es la buena reputación de los carabineros chilenos. A pesar de haber sido un instrumento de represión de la dictadura pinochetista, el perfil profesional de este cuerpo de seguridad pública continua siendo reconocido por la ciudadanía.¹⁶⁹ Con el fin de orientar los esfuerzos de profesionalización del servicio civil, en el 2003 la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública concluyó la redacción de la “Carta Iberoamericana de la Función Pública.” Durante este mismo año México promulgó la Ley del Servicio Profesional de Carrera y se creó la Secretaría de la Función Pública.

El uso de innovaciones tecnológicas es clave para expandir con efectividad los alcances de la acción estatal y agilizar su capacidad de reacción. Las herramientas de la era digital ofrecen oportunidades para reducir costos de operación, medir y mejorar la calidad de la administración pública, e intensificar la interlocución con la ciudadanía ensanchando los canales de participación. Es conveniente aclarar que las garantías de éxito de los ejercicios de gobierno electrónico en países subdesarrollados son relativas debido al carácter experimental de la etapa actual. No obstante, el informe sobre el sector público preparado por Naciones Unidas en el 2003 señala a América Latina como la región del mundo mejor preparada para el gobierno electrónico después de Norteamérica y Europa. Por supuesto las diferencias entre países son abismales. La evaluación de las telecomunicaciones y los usuarios de Chile, México, Argentina, Brasil y Uruguay contrasta con los rezagos infraestructurales de Guatemala, Nicaragua, Honduras y Haití. Algunas experiencias regionales que ayudan a imaginar el potencial de la tecnología digital incluyen el desarrollo

¹⁶⁷ Fundación Este País, “El lugar de México en el mundo”, *Este País*, No. 145, abril 2003, p. 131.

¹⁶⁸ Cheema, Shabbir G., “Strengthening the Integrity of Government: Combating Corruption Through Accountability and Transparency”, en *Reinventing Government for the Twenty-First Century*, Rondinelli, Dennis A. y Cheema, Shabbir G. (eds.), Bloomfield, Kumarian Press, Inc., 2003, p. 108.

¹⁶⁹ Pérez Cabello, Miguel Arturo, “Juan J. Linz: una voz de la Transición”, *Kaos Internacional*, Vol. 1, No. 3, 1999, p. 43.

de sistemas de recaudación fiscal en México y de control de compras públicas en Brasil y Bolivia.¹⁷⁰

La descentralización de la burocracia estatal tiene la intención de atender necesidades, proyectos y programas locales con mayor eficiencia fiscal y operativa. Por eso este criterio de solución no debe confundirse con un aumento de las cuotas de discrecionalidad de la autoridad local. De modo que la devolución de recursos fiscales y la delegación de facultades operativas tienen que acompañarse de mecanismos de regulación y dación de cuentas que permitan al gobierno central y a los ciudadanos vigilar y calificar el desempeño de la administración local. A causa del adelgazamiento estatal de finales del siglo XX, la composición del empleo público en Latinoamérica ha cambiado en favor de los gobiernos locales. Para la segunda mitad de los noventa el porcentaje de la población empleada por el gobierno central pasó de 2.4% a 1.5%; y la proporción del PIB destinada al pago de esta nomina se redujo de 7.3% a 4.7%.¹⁷¹ La tarea regional pendiente radica en complementar el avance en la descentralización del empleo público con medidas de vigilancia y control que eviten el abuso de los recursos fiscales y administrativos en beneficio de poderes informales locales.

Una lección histórica y coyuntural que los latinoamericanos no podemos seguir ignorando es que la consolidación democrática y el desarrollo económico están atados a los niveles de educación y cultura cívica de la sociedad. Sin ciudadanos las instituciones y políticas públicas están condenadas al abuso de quienes detentan alguna forma de poder, y a la indiferencia y desprecio del *pueblo*. No hay presupuesto en América Latina que invierta en educación el 8% del PIB recomendado por la UNESCO. Los países que más se acercan son Costa Rica, Bolivia y Panamá con aproximadamente 6% de su PIB. El promedio

¹⁷⁰ Naciones Unidas, *World Public Sector Report 2003 / E-Government at the Crossroads*, Estados Unidos, Naciones Unidas / Department of Economic and Social Affairs, octubre 2003, pp. 44, 48, 49, 142, 186-195.

¹⁷¹ Schiavo-Campo, Salvatore, De Tommaso, Giulio, y Mukherjee, Amitabha, "Government Employment and Pay in Global Perspective: a selective synthesis of International facts, policies and experience", World Bank, 1997, pp. 11-13.

regional de gasto educativo ronda el 4% del PIB.¹⁷² En Brasil y Honduras las tasas de adolescentes que trabajan rebasan el 30% de este segmento demográfico;¹⁷³ y en México la mitad de los jóvenes de 15 años abandona sus estudios.¹⁷⁴ En Bolivia las condiciones de pobreza obligan a cinco de cada diez niños a trabajar; y 12% de éstos son explotados en actividades que incluyen la minería artesanal, la zafra azucarera y el comercio sexual.¹⁷⁵ La propuesta de reducir el gasto militar y reorientar las prioridades presupuestales en beneficio de la educación y la infancia no ha perdido su vigencia. De ahí la insistencia de Óscar Arias, expresidente de Costa Rica, en recordarnos que un “avión de combate para una fuerza aérea latinoamericana cuesta tanto como 80 millones de textos escolares, y un solo tanque de guerra equivale a siete millones de vacunas infantiles.”¹⁷⁶ El dato global lo aporta Federico Mayor, exdirector de la UNESCO: “sólo un 1% de rebaja de gastos militares en el mundo bastaría para dar escuela a todos los niños del mundo.”¹⁷⁷ Al mismo tiempo es imperativo subsanar los vacíos ciudadanos destinando recursos y esfuerzos a la generación y mantenimiento de una cultura cívica entre la población adulta. Para que los ciudadanos reciban información y adquieran conciencia de sus derechos y responsabilidades es indispensable evaluar y hacer buen uso del capital social, los medios de comunicación, y la infraestructura digital. Como ya se vio las condiciones para el gobierno electrónico no son del todo inadecuadas. Asimismo la difusión y el cultivo del civismo deben considerar el potencial de otros aspectos como los son los altos porcentajes de acceso a medios de comunicación electrónicos, y el hecho de que aun cuando el promedio educativo

¹⁷² Muñoz Izquierdo, Carlos, op. cit., p. 90-91.

¹⁷³ Este País, “Adolescencia en América Latina / Trabajo entre los 13 y 17 años”, *Este País*, No. 106, enero 2000, p. 25.

¹⁷⁴ Machado, Ana Luiza, “PISA: No importa qué lugar ocupamos”, *Reforma*, 20 de julio del 2003, versión digital.

¹⁷⁵ Pairone, Alejandro, “Trabajan en Bolivia mitad de sus niños”, *Reforma*, 5 de enero del 2005, versión digital.

¹⁷⁶ Fuentes, Carlos, “Democracia latinoamericana: anhelo, realidad y amenaza”, *El País*, 15 de mayo del 2001, versión digital.

¹⁷⁷ *Ibidem*.

es de sólo seis años¹⁷⁸, la mayor parte de América Latina tiene índices de alfabetización que superan el 80%.¹⁷⁹

Por último, si lo que se persigue es que los ciudadanos hagan más que votar y protestar, entonces la cultura cívica debe complementarse con vías de acceso estatal capaces de atraer y canalizar la participación ciudadana hacia un circuito efectivo de formalidad institucional inclusiva. Además, para expandir los puentes de enlace y retroalimentación entre la ciudadanía y las instituciones públicas es necesario establecer sistemas y mecanismos de colaboración y sinergia entre el Estado y los sectores de la sociedad civil organizada y la comunidad empresarial.¹⁸⁰ La comunión de esfuerzos públicos y privados puede servir para “mejorar la racionalización de los recursos en políticas, programas y proyectos sociales”¹⁸¹ e infraestructurales. Esto explica por que la CEPAL ha puesto especial interés en integrar el enfoque de Capital Social en los programas que intentan reducir la pobreza.

En suma, lo que las muestras cotidianas del malestar social y económico confirman es la urgencia de redimensionar y rediseñar al Estado latinoamericano con mayor celeridad y eficacia para poder asimilar el creciente flujo de demandas, transformarlo en participación ciudadana, y mejorar la orientación, la calidad y los alcances de las políticas, decisiones y servicios públicos. Por lo tanto el reconocimiento de este reto por parte de la VI Conferencia Iberoamericana de ministros de Administración Pública debe traducirse en acciones raudas y concretas con el fin de atender las fuentes de descontento e inestabilidad que amenazan la gobernabilidad y consolidación de la democracia en la región.¹⁸²

¹⁷⁸ Fuentes, Carlos, op. cit.

¹⁷⁹ Fundación Este País, op. cit., p. 47.

¹⁸⁰ Rondinelli, Dennis A. y Cheema, Shabbir G. (eds.), en *Reinventing Government for the Twenty-First Century*, Bloomfield, Kumarian Press, Inc., pp. 143-161 y 219-239.

¹⁸¹ Arriagada, Irma, “Capital Social y erradicación de la pobreza: Una perspectiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe”, en *Memoria del Seminario Internacional Capital Social e Indicadores de Evaluación*, Instituto Nacional de Desarrollo Social, Ciudad de México, 2003, p. 67.

¹⁸² En julio del 2004 la VI Conferencia Iberoamericana de ministros de Administración Pública sostenida en la capital de Costa Rica generó un documento conocido como el “Consenso de San José” en el cual se reconoce la necesidad de reformar al Estado para dar solución al malestar ciudadano y prevenir “crisis de gobernabilidad.”

4.2.5 Sociedad Económica

La pureza del libre mercado pertenece al territorio de la ortodoxia: “El mercado es en teoría incompatible con cualquier régimen político, con cualquier forma de gobierno, sea democracia, oligarquía o dictadura.”¹⁸³ En la realidad el sistema político “mediatiza” al económico creando composiciones mixtas.¹⁸⁴ Por lo tanto, la ruta de la consolidación democrática necesariamente pasa por la construcción de un aparato institucional y regulatorio en el cual confluyan los actores de la sociedad económica. En este sentido, la calidad de la normatividad estatal y los resultados de la convivencia económica dependen de la relación que un régimen soberano¹⁸⁵ establezca con el mercado, el mundo, y su propio contenido democrático.

4.2.5.1 ¿Estado o mercado?

La disyuntiva de esta pregunta oculta una trampa de confusión que ha llevado a varios a perderse en el laberinto de un falso dilema. Estado y mercado coexisten en calidad de unidades complementarias. Al menos cinco siglos de historia demuestran que para las sociedades modernas la eliminación del Estado o el mercado o, la ruptura de vínculos entre uno y otro no son alternativas viables. Desde luego la relación entre ambos no siempre es armoniosa y los equilibrios varían o se alteran dependiendo de la coyuntura y el contexto histórico. Los influjos de intereses e ideología constantemente emprenden embates para cargar la balanza en favor de uno y/o en detrimento del otro. Reposemos la lupa del dogma de moda para ver a través del lente de la Historia que Ugo Pipitone recomienda:

¹⁸³ Fitoussi, Jean-Paul, “Globalización, mercado y democracia”, en *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos: contribuciones para el debate*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Buenos Aires, PNUD, 2004, p. 313.

¹⁸⁴ *Ibid.*, p. 326.

¹⁸⁵ Para Linz y Stepan la existencia de un ‘Estado soberano funcional’ con ‘autoridad sobre su territorio’ es una condición necesaria para la consolidación democrática. Por eso la preocupación de origen es que exista una ‘unidad estatal’ que preceda la ‘creación de instituciones democráticas’, tal y como lo prescribe Robert A. Dahl en su libro *La Democracia y sus críticos*. Linz, Juan J. y Stepan, Alfred, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996, pp. 17-19 y 26-27.

Una de las ideas recurrentes en distintos ámbitos del pensamiento social es que el capitalismo puede ser considerado como una forma de autoorganización social construida en autonomía e independencia frente al Estado. Es ésta una idea que periódicamente se repone con la fuerza arrolladora de los mitos de fundación.¹⁸⁶

En América Latina después de medio siglo de políticas económicas y diseños estatales inspirados en el paradigma keynesiano, a principios de los años ochenta los desequilibrios de las finanzas públicas obligaron al Estado a ceder terreno frente a las demandas de los voceros internacionales del mercado. Cuando el modelo de sustitución de importaciones dio señales de agotamiento en la década de los setenta, el Estado intentó contrarrestar la desaceleración económica y mantener las tasas de crecimiento incrementando el gasto público y el déficit fiscal significativamente. Para financiar la expansión estatal se procedió a contratar deuda externa partiendo de la ilusión creada por las bajas tasas de interés y los altos precios de las materias primas en el mercado mundial. La reversión de estos dos factores transformó el ensueño en pesadilla y derivó en la *crisis de la deuda*. Como se observó en la arena de la burocracia estatal, entre 1973 y 1979 la deuda externa de América Latina se disparó de 27 a 119 mil millones de dólares. Así comenzó una *década perdida* que al entregar cuentas regionales registró un magro crecimiento del PIB de 1% anual, una caída acumulada del PIB per cápita de menos 10%, una hiperinflación de casi 1,500%, y pagos netos de utilidades e intereses que en 1990 sumaban 347 mil millones de dólares. O sea, ¡casi tres veces el monto de lo adeudado diez años atrás!¹⁸⁷ Y cuando despertamos, la deuda todavía estaba allí.¹⁸⁸

Para sortear la tormenta, durante la década de los ochenta la política económica de los Estados latinoamericanos fue adoptando los paquetes de ajuste impuestos por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el

¹⁸⁶ Pipitone, Ugo, *La salida del atraso: un estudio histórico comparativo*, FCE y CIDE, 1994, p. 60.

¹⁸⁷ Abella, Gloria, op. cit., p. 16. CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2003-2004*, Chile, Naciones Unidas: CEPAL / ECLAC, agosto 2004, p. 360. Pipitone, Ugo, "Ensayo sobre democracia, desarrollo, América Latina y otras dudas", *Metapolítica*, Vol. 2, No. 7, 1998, pp. 468-470 y 472.

Banco Interamericano de Desarrollo y otros acreedores. En apego a los estrictos lineamientos neoliberales¹⁸⁹ los países de la región tomaron medidas para adelgazar el aparato estatal, garantizar la apertura comercial y desregular sus sistemas financieros. Las consecuencias fiscales del volumen de empresas públicas dejaban en claro que el Estado había ido demasiado lejos asumiendo funciones que correspondían a otros actores económicos: “En 1981-82 el déficit operacional de las empresas estatales llegó a representar el 9.2 por ciento del PIB en México, el 6.9 por ciento en Argentina y el 4% en Brasil.”¹⁹⁰ La reactivación del comercio con el exterior era urgente. Entre 1960 y 1980 la participación latinoamericana en el comercio mundial pasó de casi 8% a 6%, y seguiría cayendo hasta llegar a 3.3% en 1990.¹⁹¹

En 1989 el *Institute of International Economics* convocó a 10 especialistas de distintos países para intercambiar experiencias y discutir el cambio de rumbo de la política económica en el hemisferio. Las ideas vertidas en este foro fueron utilizadas por el economista John Williamson para generar una receta regional de 10 puntos conocida como el “Consenso de Washington.” De acuerdo con este documento la reforma estructural de las economías de América Latina requería:

1. **Disciplina fiscal** para combatir el déficit público y la inflación.
2. **Reordenar el gasto público** eliminando subsidios “inmerecidos” para reasignar recursos a la promoción del crecimiento y la satisfacción de necesidades básicas de salud, educación e infraestructura.
3. **Reforma impositiva** para ampliar la base fiscal.
4. **Liberalización de las tasas de interés** y la actividad financiera.
5. **Un tipo de cambio competitivo** regulado por un régimen cambiario intermedio; es decir ni del todo fijo, ni del todo flotante.

¹⁸⁸ Paráfrasis del cuento de Augusto Monterroso titulado ‘El dinosaurio’, en Monterroso, Augusto, *Obras completas (y otros cuentos)*, Ciudad de México, Era, 1990, p. 71.

¹⁸⁹ ‘... el neoliberalismo es un término acuñado para describir las doctrinas de la Mount Pelerin Society, un grupo académico formado después de la Segunda Guerra Mundial para promover la versión más derechista de la agenda liberal.’ Williamson, John, “El Consenso de Washington y qué se debe hacer”, *Analítica.com*, 2 de septiembre del 2003, versión digital.

¹⁹⁰ Pipitone, Ugo, op. cit., p. 470-471.

¹⁹¹ Abella, Gloria, op. cit., p. 17.

6. **Liberalización comercial**
7. **Liberalización de la inversión directa externa**
8. **Privatización de empresas estatales**
9. **Desregulación** de la “entrada y salida” de capitales
10. **Derechos de propiedad** a un “costo razonable” para incorporar al sector informal.¹⁹²

Con esta carta de navegación América Latina se embarcó hacia lo que la CEPAL llamaría las *luces y sombras* de los noventa. Una buena parte de las *luces* aparecieron en la primera mitad de este período. Entre 1990 y 1994 la región interrumpió la transferencia neta de recursos y registró un promedio anual de entrada neta de inversión extranjera directa de 15,775 millones de dólares¹⁹³, teniendo su mejor año en 1994 cuando éste flujo ascendió a 24 mil millones de dólares.¹⁹⁴ A lo largo de los primeros cuatro años de los noventa el PIB regional creció a un ritmo de 3.7% anual y el PIB per cápita finalmente abandonó los números rojos con una tasa promedio de 1.9%.¹⁹⁵ En enero de 1994 el acuerdo de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá entró en vigor. En Sudamérica, antes de terminar el año, Brasil, Paraguay, Argentina y Uruguay firmaban la *Declaración de Ouro Preto* estableciendo la unión aduanera y las bases institucionales del MERCOSUR. La privatización de empresas estatales avanzaba viento en popa:

En Argentina, entre 1990 y 1994, las privatizaciones abarcaron un universo de cerca de trescientas empresas, en México, entre 1982 y 1994 las privatizaciones fueron más de 1100. En toda la región hubo en la primera mitad de los años noventa cerca de 700 procesos de privatización que representaron más de la mitad del valor de las transacciones del mismo tipo a escala de los países en desarrollo de todo el mundo.¹⁹⁶

¹⁹² Williamson, John, op. cit.

¹⁹³ CEPAL, *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, Chile, Naciones Unidas: CEPAL / ECLAC, mayo 2004, p. 27.

¹⁹⁴ Pipitone, Ugo, op. cit., p. 472.

¹⁹⁵ CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2003*, Chile: Naciones Unidas / CEPAL / ECLAC, mayo 2004, pp. 530-531.

¹⁹⁶ Pipitone, Ugo, op. cit., p. 471.

El barco de la economía latinoamericana viajaba a todo vapor en 1994, y cerraría el año con un crecimiento del PIB de 5.2% y un aumento del PIB per cápita de 3.4%.¹⁹⁷ Mientras tanto, en el horizonte las *sombras* del déficit comercial volvían a rondar la región y varios gobiernos optaron por financiar la diferencia entre importaciones y exportaciones con capitales de corto plazo. Abusando de la relativa “estabilidad” cambiaria se tiró el anzuelo ofreciendo bonos e instrumentos de deuda pública con altos rendimientos. La economía mexicana iba a convertirse en el epicentro de un maremoto. México se preparaba para iniciar el año estrenando su acuerdo de libre comercio norteamericano, y con aproximadamente 25 mil millones de dólares en sus reservas internacionales. Cuando la fiesta estaba por empezar la inestabilidad política se anunció con la insurrección zapatista en Chiapas. En marzo el asesinato del candidato presidencial del PRI motivaría una fuga de capitales de más de 10 mil millones de dólares. Al terminar 1994 el déficit comercial de México era de 18 mil millones de dólares y las probabilidades de subsanarlo con capitales de corto plazo no eran muy promisorias ya que en medio de la convulsión política se habían fugado más de 20 mil millones de dólares.¹⁹⁸ Aunado a esto el déficit de la cuenta corriente era de 28 mil millones de dólares, lo cual equivalía a 7% de un PIB que habría de crecer 4.4%. En teoría el déficit de cuenta corriente aceptable en un país en desarrollo no debe exceder la mitad del pronóstico de crecimiento. Los encargados de las finanzas públicas en México venían prescribiendo justo lo contrario al menos desde 1992. Otra mala señal para los inversionistas y especuladores era que la víspera de la devaluación de diciembre las reservas internacionales habían bajado a 11 mil millones de dólares debido al irresponsable control cambiario. Con el fin de evitar un resultado electoral adverso y salvaguardar inútilmente la imagen triunfalista del gobierno de Carlos Salinas, la administración saliente había

¹⁹⁷ CEPAL, op. cit., pp. 530-531.

¹⁹⁸ Bouchain Galicia, Rafael C., “El acuerdo de emergencia económica y la crisis de divisas: la canción sigue siendo la misma”, *Momento Económico*, No. 78, marzo 1995, versión digital. Pipitone, Ugo, op. cit., pp. 472-473.

pasado por encima de la supuesta autonomía del banco central para inyectar dólares en el mercado de divisas y contener la devaluación del peso.¹⁹⁹

Entre la victoria electoral del PRI en agosto y el cambio de gobierno en diciembre de 1994, el torrente de capitales foráneos que el salinismo había vaticinado nunca llegó. El 20 de diciembre la banda de fluctuación de la divisa mexicana se elevó en 53 centavos o 14% con el objetivo de corregir una sobrevaluación estimada en 10%. El anuncio desató una estampida especulativa que no tardó en reventar la banda y empujó hacia la libre flotación llevando al tipo de cambio a navegar cuesta abajo casi 45%, pasando de 3.5 a más de 5 pesos por dólar.²⁰⁰ La situación de emergencia financiera se complicó aun más ante el inminente vencimiento de compromisos de corto plazo en el primer trimestre de 1995. Éstos excedían en más del doble la capacidad de pago de las reservas internacionales de México.²⁰¹ Para calmar las aguas se negoció a marchas forzadas un paquete de rescate de 50 mil millones de dólares con el gobierno de Estados Unidos, el Fondo Monetario Internacional, el Banco de Pagos Internacionales y la banca comercial, ofreciendo como garantía la cuenta de ingresos petroleros. El impacto psicológico de este acuerdo en los mercados financieros del mundo sirvió para que no fuese necesario ejercer la totalidad del crédito disponible. Lamentablemente para entonces el daño estaba hecho.²⁰²

Durante 1995 el PIB de México decreció 6.1%, el PIB per cápita descendió 7.8%, el peso perdió 50% de su valor, y el impuesto sobre el consumo (IVA) subió de 10% a 15%. Las consecuencias globales de la crisis mexicana, conocidas como el *efecto tequila*, se resintieron en la mayor parte de América Latina. El PIB regional creció apenas 1.1% y el PIB per cápita sufrió una contracción de menos 0.6%. Argentina y Uruguay fueron los más afectados

¹⁹⁹ Castañeda, Jorge G., *The Mexican shock: its meaning for the United States*, New York City, The New Press, 1995, pp. 185-186, 190 y 194.

²⁰⁰ Bouchain Galicia, Rafael C., op. cit.

²⁰¹ En diciembre de 1994 la cifra preliminar de las reservas internacionales era de aproximadamente 6.5 mmdd y se estimaba que los compromisos financieros derivados del vencimiento de tesobonos a principios de 1995 rebasaba los 20 mmdd. La publicación del informe del Banco de México durante el primer semestre de 1995 reveló que el monto de las reservas internacionales al cierre de 1994 era de alrededor de 8 mmdd.

²⁰² Castañeda, Jorge G., op. cit., pp. 196-197.

viendo retroceder su PIB -2.9% y -2.4% respectivamente.²⁰³ Para sostener la paridad con el dólar, Argentina recortó el gasto público, redujo la oferta monetaria y aumentó el IVA.²⁰⁴

Tras el apagón de 1995, las *lucres* regresaban y 1996 se convirtió en un año de recuperación con una tasa de crecimiento latinoamericano de 3.8%. También volvieron a crecer las economías de México (5.4%), Argentina (5.5%) y Uruguay (5.2%). Con este impulso América Latina cuajaría otro año de cifras alegres en 1997. La entrada neta de inversión extranjera directa brincó a 57 mil millones de dólares, la participación de la región en el comercio mundial llegó a 5.5%, el déficit de la cuenta corriente por fin fue de casi la mitad (3.3%) de un PIB regional que creció 5.1%, la tasa de inflación estuvo a punto de ser un dígito (10.4%), y el PIB por habitante se incrementó en 3.4%.²⁰⁵

Pero a mediados de 1997 empezaban a aglutinarse las nubes de otra tormenta global en el Pacífico asiático. Entre la devaluación de Tailandia en julio y el colapso bursátil de Hong Kong en octubre, el temporal del *efecto dragón* cobró víctimas en Malasia, Filipinas y Corea del Sur, el “tigre mayor” cuyo paquete de rescate batió el record mexicano llegando a 57 mil millones de dólares: “Para fines de año, las bolsas de valores de dichos países (incluido Hong Kong) habían borrado de sus libros más de 200 mil millones de dólares, las monedas se habían devaluado en promedio más de 50% y la región había acumulado una deuda externa de más de 500 mil millones de dólares.”²⁰⁶

El *efecto dragón* continuó su viaje por el mundo amenazando con provocar una recesión global a mediados de 1998, y dando sus coletazos más fuertes en Indonesia, Rusia y Brasil. Al concluir su rapaz recorrido en 1999 el monto de los paquetes de rescate era de 190 mil millones de dólares, de los cuales un tercio había sido desembolsado.²⁰⁷ En Latinoamérica la nube asiática fue uno de los

²⁰³ CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2003-2004*, Chile, Naciones Unidas: CEPAL / ECLAC, agosto 2004, pp. 351-353.

²⁰⁴ Pipitone, Ugo, op. cit., p. 473.

²⁰⁵ World Trade Organization, *International Trade Statistics 2004*, Geneva, WTO, octubre 2004, tabla III.8, versión digital. CEPAL, op. cit., pp. 351-353.

²⁰⁶ Luiselli Fernández, Cassio, “Tristes tigres asiáticos”, *Nexos*, No. 248, agosto 1998, pp. 70-71.

²⁰⁷ Goldstein, Morris, “El futuro de la arquitectura financiera internacional”, *Este País*, No. 106, enero 2000, p. 42 y 46.

principales factores que *ensombrecieron* el final de los noventa. El corte de caja de esta década arrojó un crecimiento promedio del PIB de 3.15% y una muy modesta mejora anual del PIB per cápita de 1.4%. Desafortunadamente los vientos del nuevo milenio no aclararon el cielo de la economía regional; y habrían de pasar tres años para espantar a las vacas flacas. De hecho el balance cepalino se refiere al lustro que va de 1998 al 2002 como la “media década perdida.”²⁰⁸ No se trata de una exageración, durante este período el desempeño anual del PIB fue de apenas 1.3% y el PIB por habitante cayó un total de menos 1.5%. Además en 1998 el déficit de la cuenta corriente volvió a duplicar (-4.4%) la tasa de expansión del PIB (2.3%). En 1999 Argentina entró en un ciclo recesivo que habría de adquirir consecuencias devastadoras entre diciembre del 2001 y enero del 2002 con el congelamiento de los depósitos bancarios, la suspensión de pagos y el fin de la paridad monetaria. En el 2002, a causa de la sacudida argentina, la economía de América Latina se contrajo 0.6%, las primas de riesgo soberano se encarecieron, y la progresiva merma del flujo de inversión extranjera directa iniciada en el 2000 dejó de ser suficiente para compensar la transferencia de capitales al exterior.²⁰⁹

El 2003 trajo consigo condiciones internacionales y regionales menos desfavorables, y ello permitió que el PIB y el PIB per cápita latinoamericanos retornasen modestamente al sendero de las cifras positivas con tasas de 1.5% y 0.1%. Lo más destacado de este año fue que “se detuvo el deterioro de los términos de intercambio”, y por primera vez desde 1953 la cuenta corriente fue superavitaria con un saldo a favor de 5,600 millones de dólares o 0.3% del PIB. El escenario quedó puesto para que en el 2004 el PIB de la región creciese 5.9% jalando al PIB per cápita 4.4% hacia arriba. Asimismo el superávit de la cuenta corriente fue de casi un punto porcentual del PIB (0.8%).²¹⁰

²⁰⁸ Ocampo, José Antonio, “Economía y democracia”, en *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos: contribuciones para el debate*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Buenos Aires, PNUD, 2004, p. 358.

²⁰⁹ Calvo, Mariana, “Diez preguntas y respuestas sobre la crisis argentina”, *El País*, 14 de diciembre del 2001, versión digital. CEPAL, op. cit., pp. 351-353.

²¹⁰ *Ibid.*, pp. 13-15 y 351. CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2004-2005*, Santiago de Chile, Naciones Unidas: CEPAL / ECLAC, agosto 2005, p.159.

Ahora ajustemos la mira para develar el saldo de dos décadas y media bajo la batuta del mercado. A nivel mundial las tasas de crecimiento anual del PIB (2.9%) y el PIB per cápita (1.33%) se redujeron casi a la mitad en comparación con el período 1960-1980 (PIB: 4.5% y PIB pc: 2.9%).²¹¹ La distribución de la riqueza producida ha sido mucho más inequitativa. El 5% más rico concentra más de 80% del ingreso, en tanto que el 5% más pobre recibe menos del 2%.²¹² Por cada fortuna individual hay 80 seres humanos en condiciones de pobreza. En 1960 la proporción era de una persona rica por cada treinta desamparadas.²¹³ Consecuentemente 54 países son más pobres de lo que eran en 1990²¹⁴, y la mitad de los seis mil millones de habitantes del planeta vive obligada a subsistir con menos de dos dólares diarios.²¹⁵ Otra marca indeleble ha sido la frecuencia de las crisis financieras: “más de 125 países han experimentado... problemas bancarios. En más de la mitad... el sistema bancario... se volvió esencialmente insolvente; y en más de una docena de casos, el costo de resolver la crisis fue de al menos una décima parte del ingreso nacional.”²¹⁶

Entre 1980 y el 2004 el PIB de América Latina acumuló un crecimiento de 58.8%, seguido muy de cerca por una población que aumentó 53% pasando de 360 a 550 millones de habitantes. El gran perdedor de la carrera fue el PIB per cápita sumando apenas un total de 12.9%. En comparación con el antecedente de 1960-1980, la incidencia de años con crecimiento negativo del PIB se duplicó llegando a más de 8 años, y abarcando un tercio de estos cinco lustros. El valor del PIB regional en dólares se incrementó en más de 100%, pero el monstruo de la deuda externa engordó más de 600%. En 1980 la deuda representaba menos del 15% del PIB; a partir de 1998 este porcentaje empieza a girar alrededor del

²¹¹ CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2003-2004*, Chile, Naciones Unidas: CEPAL / ECLAC, agosto 2004, pp. 14 y 114.

²¹² Lynn Karl, Terry, op. cit., p. 156.

²¹³ Elizondo, Alfonso, “Sociedad posmoderna”, *Reforma*, 10 de Enero del 2005, versión digital.

²¹⁴ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Human Development Report 2003: Millennium Development Goals: A compact among Nations to end Human poverty*, New York City, Oxford University Press, 2003, p. 2.

²¹⁵ Pipitone, Ugo, “Estado y mercado: hacia nuevos equilibrios. Un manifiesto reformista”, *Este País*, No. 132, marzo 2002, p. 4.

²¹⁶ Goldstein, Morris, op. cit., p. 42.

40% del PIB.²¹⁷ El adeudo de un recién nacido era de \$330 dólares en 1979. Veinticinco años más tarde un niño latinoamericano nace debiendo \$1,350 dólares en una región donde el PIB per cápita se estancó con una tasa anual promedio de 0.5%. Al cierre del 2003 los pagos de intereses y utilidades rebasaban los 56 mil millones de dólares, lo equivalente a más de la mitad de los 100 mmdd que se necesitan anualmente para cumplir con las metas de desarrollo de la *Declaración del Milenio* de la ONU²¹⁸, o cinco veces lo requerido para proporcionar educación básica en todo el mundo.²¹⁹ Y cuando despertamos, la desigualdad todavía estaba allí con más de 240 millones de personas o 43.9% de la población viviendo en condiciones por debajo de la línea de pobreza.

Por si acaso este dato no fuese suficiente para comprender la magnitud del problema, conviene recordar que su solución habrá de consumir los esfuerzos y sacrificios de más de una generación. Según los cálculos cepalinos sobre la perspectiva de reducir la pobreza extrema a la mitad para el 2015 como lo plantea la *Declaración del Milenio*, sólo seis países están en posibilidades de cumplir con la meta establecida si mantienen los niveles de crecimiento del PIB per cápita y desconcentración del ingreso registrados en los noventa. Estas naciones son Chile, Colombia, Honduras, Panamá, República Dominicana y Uruguay. Dentro del mismo escenario la disminución de la pobreza sería más lenta en Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, y Argentina a raíz de la crisis del 2002. La tendencia es negativa y apunta hacia un aumento de la pobreza en Bolivia, Perú, Ecuador, Paraguay y Venezuela. El promedio más halagüeño indica que a los dieciocho países estudiados les tomaría 22 años reducir a la mitad únicamente la pobreza extrema, definida internacionalmente por un ingreso de 37.20 dólares al mes por persona. El caso más afortunado es el de Uruguay donde el objetivo quedaría cubierto en

²¹⁷ CEPAL, op. cit., pp. 13-14, 114, 118 y 351. CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2003*, Chile: Naciones Unidas / CEPAL / ECLAC, mayo 2004, p. 136.

²¹⁸ Elizondo Mayer-Serra, Carlos, Suárez Dávila, Francisco, y Reyes Heróles, Federico, "Ernesto Zedillo: los retos del financiamiento para el desarrollo", *Este País*, No. 132, marzo 2002, p. 16.

²¹⁹ CEPAL, op. cit., p. 6.

cuestión de un año a diferencia de los 85 años que le tomaría a Venezuela llegar a la meta.²²⁰

En el terreno laboral la tasa de desempleo regional ha girado alrededor de 10% desde 1998²²¹ y más de 70% teme perder su empleo. La disparidad del ingreso agrava aun más las angustias del grueso de la fuerza laboral. Entre quienes tienen trabajo, una quinta parte confiesa que “no le alcanza y tiene grandes dificultades... (para)... cubrir satisfactoriamente sus necesidades... (con)... el total del ingreso familiar.”²²² En su análisis sobre clases sociales y neoliberalismo Alejandro Portes y Kelly Hoffman, catedráticos de la Universidad de Princeton, concluyen que el “75% del proletariado formal e informal no extrae suficiente ingreso de sus empleos para superar el nivel de pobreza. ... en América Latina, no es necesario estar desempleado para ser pobre. La vasta mayoría de la población recibe sueldos que los condenan a la pobreza.”²²³

Las joyas que le sobreviven a la corona neoliberal son el control de la inflación y la reducción del déficit fiscal. En cinco de los últimos seis años el aumento de los precios al consumidor en Latinoamérica ha sido de un dígito. En cuanto al déficit de las finanzas públicas, llevamos diez años con tasas anuales por debajo de 3.5%. De 1995 a la fecha el déficit fiscal ha sido en promedio menor a 2.5%; es raro el país cuyo déficit haya rebasado el 5%, y es

²²⁰ CEPAL, PNUD, IPEA, *Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, febrero 2003, pp. 12 y 30. Este documento coloca a Argentina dentro del grupo que sería capaz de cumplir con la meta de reducir la pobreza extrema a la mitad para el 2015. Sin embargo, a lo largo del texto se especifica constantemente que para efectos de esta agrupación los factores económicos del caso argentino corresponden a un contexto previo a la crisis del 2002. Por ello y con el fin de ofrecer un escenario más apegado a la realidad, he reubicado a Argentina dentro del segundo grupo que reduce la pobreza más lentamente sin cumplir con el objetivo planteado.

²²¹ CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2003-2004*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, CEPAL / ECLAC, agosto 2004, p. 351.

²²² Latinobarómetro 2004, “Una década de Mediciones”, en *Encuesta Latinobarómetro 2004*, Santiago, Corporación Latinobarómetro, 2004, pp. 47-48.

²²³ Portes, Alejandro y Hoffman, Kelly, “Latin American Class Structures: Their Composition and Change during the Neoliberal Era”, *Latin American Research Review*, Vol. 38, No. 1, 2003, pp. 59 y 65.

prácticamente nulo el caso de un agujero fiscal que haya vuelto a acercarse al 10% como lo hizo el porcentaje regional en 1983.²²⁴

En resumidas cuentas, el desempeño de la economía de América Latina en los últimos 35 años comprueba que la pérdida de equilibrio entre Estado y mercado tiene un costo altísimo en el largo plazo. Por un lado, en los setenta el Estado fue demasiado lejos y terminó hipotecando el futuro de la generación de fin y principio de siglo a cambio de una década de crecimiento subsidiado. Por otro lado, los 25 años de altibajos de un modelo económico de inspiración neoliberal, demuestran que cuando se le sueltan las riendas al mercado, éste se deshumaniza y se torna en una bestia frenética e insaciable que aspira a devorarlo todo, poniendo a los Estados débiles y a la mayoría de sus sociedades contra las cuerdas.

4.2.5.2 Estado y globalización

La combinación de Estados debilitados con economías de mercado abiertas a una globalización insuficientemente institucionalizada y regulada no produce el mejor de los mundos. El expresidente estadounidense Bill Clinton ha dicho en repetidas ocasiones que en una comunidad global “interdependiente” la responsabilidad y los beneficios tienen que compartirse de manera genuina. Para lograr este objetivo hay que construir instituciones globales que regulen con equidad y justicia la distribución de los derechos y deberes derivados de la intensa interacción internacional.²²⁵ Con el mismo tono Ugo Pipitone apunta:

El mundo no puede globalizarse sin globalizar la política y la cultura de la responsabilidad [...] sin la cual entraríamos (ya hemos entrado) a una situación de estricta esquizofrenia: como ciudadano nacional tengo varias responsabilidades, como ciudadano del mundo, ninguna. O sea, un mundo

²²⁴ Pipitone, Ugo, “Ensayo sobre democracia, desarrollo, América Latina y otras dudas”, *Metapolítica*, Vol. 2, No. 7, 1998, p. 473. CEPAL, Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2003-2004, Chile, Naciones Unidas: CEPAL / ECLAC, agosto 2004, pp. 367-368.

²²⁵ Esta reflexión ha sido citada por el escritor mexicano Carlos Fuentes al tocar el tema de la globalización. Una versión detallada de esta visión fue presentada por el expresidente Bill Clinton durante una conferencia impartida en la Universidad de Yale el 31 de octubre del 2003.

nacional, dominado por arreglos (más o menos) civilizados de convivencia y un mundo global recorrido por John Wayne.²²⁶

Pero la institucionalidad global no se construye a la misma velocidad con que se mueven las mercancías y los capitales en la era digital; y la estructura actual dista de ser óptima para contrarrestar los juegos de doble moral, las injusticias y las fallas del mercado. Las negociaciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC) sobre el intercambio de productos agrícolas son harto ilustrativas. De entrada resaltan el espíritu injusto y ambiguo de los subsidios agropecuarios y los sistemas de tarifas proteccionistas del sector primario en los países desarrollados. Mientras los países en vías de desarrollo son presionados para abrir sus mercados, las principales economías del planeta no juegan limpio y les cierran las puertas a los competitivos productos primarios del mundo subdesarrollado, causándoles una pérdida estimada de 60 mil millones de dólares.²²⁷ Una prueba de esta competencia desleal es que las vacas europeas y japonesas reciben subsidios de 913 y 2,700 dólares respectivamente; en tanto que el ingreso anual de 75% de los habitantes de África Subsahariana no llega a 750 dólares. De hecho los subsidios agropecuarios de los miembros de la OCDE (311 mil millones de dólares) superan el PIB de esta subregión africana (301 mil millones de dólares).²²⁸ Parte de estos subsidios incluye los casi 20 mil millones de dólares que desde el 2002 el gobierno de Estados Unidos destina al sector agrícola. Esto les permite a los granjeros estadounidenses competir en el exterior con precios que en promedio se ubican un 20% por debajo de sus costos de producción.²²⁹ A su vez los

²²⁶ Pipitone, Ugo, "Estado y mercado: hacia nuevos equilibrios. Un manifiesto reformista", *Este País*, No. 132, marzo 2002, p. 9.

²²⁷ Diaz-Bonilla, Eugenio, Kaukab, Rashid S., y Orden, David, "Liberalizing Agricultural Trade and Developing Countries", *Trade, Equity, and Development*, No. 6, marzo 2003, p. 1.

²²⁸ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, op. cit., p. 156.

²²⁹ De la Redacción, "The Hypocrisy of Farm Subsidies", *The New York Times / Week in Review*, 1o. de diciembre del 2002, p. 8. Originalmente el total del subsidio agrícola estadounidense fue de 180 mil millones de dólares a repartirse en diez años. En julio del 2004 el gobierno anunció que planeaba reducir los subsidios de "19 mil millones de dólares anuales en 20% a partir del 2006." Esto fue reportado por *The New York Times* el 31 de julio del 2004 en una nota titulada "U.S. will cut farm subsidies in trade deal by 20%." En caso de que la reducción del subsidio se lleve a cabo (muy probablemente después de las elecciones legislativas del 2006) los precios de los productos agrícolas de Estados Unidos podrían seguir ofreciéndose en el mercado mundial a precios de más de 15% por debajo de sus costos de producción.

recursos que los países de la OCDE destinan para compensar a las naciones en desarrollo por estas injusticias comerciales son menores de los que reciben sus vacas, ya que sus contribuciones de ayuda al desarrollo suman 52 mil millones de dólares.²³⁰

Las distorsiones en el comercio agrícola internacional en beneficio de los países desarrollados y en perjuicio de las naciones subdesarrolladas no son recientes. Desde el final de la II Guerra Mundial hasta el inicio de las negociaciones comerciales de la Ronda Uruguay en 1986, los miembros del GATT trataron a la agricultura como un tema de excepción. Al concluirse las negociaciones de la Ronda Uruguay en 1994, el “Acuerdo sobre Agricultura” (AOA) quedó compuesto por compromisos modestos para reducir subsidios y tarifas de los países desarrollados.²³¹

En noviembre del 2001, al inaugurarse las negociaciones de la Ronda del Desarrollo en Doha, Qatar, los términos del intercambio agrícola global adquirieron un lugar prioritario en la agenda.²³² En los meses por venir el tono de las negociaciones se fue elevando hasta a un punto de desacuerdo que provocó el fracaso de la reunión de la OMC en Cancún a mediados del 2003. Durante este encuentro Brasil, China e India encabezaron un grupo de 21 países que claramente expresó la exigencia de eliminar los subsidios y tarifas agropecuarias de la Unión Europea, Estados Unidos, Japón, y Corea del Sur.²³³ La falta de acuerdo ha retrasado la meta de culminar los trabajos de la Ronda del Desarrollo en enero del 2005. Estas diferencias han permeado otros espacios de negociación comercial. En nuestro hemisferio, la idea de negociar un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) para enero del 2005 no se cumplió, y fue reemplazada en Miami, a finales del 2003, por un “convenio flexible” que promueve la firma de acuerdos bilaterales entre los países del continente.²³⁴ Sobre las perspectivas del ALCA, el premio Nóbel de economía Joseph E.

²³⁰ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, op. cit., p. 156.

²³¹ Díaz-Bonilla, Eugenio, Kaukab, Rashid S., y Orden, David, op. cit., p. 1.

²³² Ibidem.

²³³ De la Redacción, ‘The Cancún Failure’, *The New York Times*, 16 de septiembre del 2003, versión digital.

Stiglitz ha dicho que no lo habrá “a no ser que Argentina y Brasil estén dispuestos a sacrificar mucho de su parte. Ambos son grandes exportadores agrícolas y el proteccionismo en los Estados Unidos está en alza.”²³⁵

Por lo que hace a la construcción de una institucionalidad global que regule los intercambios y flujos financieros, nos encontramos en una situación mucho más precaria. Al mercado internacional de capitales todo el mundo le coquetea y le teme, pero nadie le manda. De ahí su perfil seductivo y destructivo. La llegada de capitales financieros se celebra y despierta euforia ya que puede servir (sirve) para parchar y maquillar las imperfecciones de la realidad económica de un país. El encanto se desvanece cuando el olfato de los especuladores detecta riesgos pues éstos amagan con partir, sangran a su víctima agravando los desajustes macroeconómicos, y se van dejando un sabor a saqueo. Por ello los especialistas en finanzas y macroeconomía recomiendan ser cautelosos, y evitar el exceso y la dependencia de capitales de corto plazo. Las experiencias de Chile y Taiwán dan pautas sobre las ventajas de regular los flujos de inversión volátil y el sistema financiero doméstico. Para prevenir una salida estrepitosa de capitales, en Chile se cobra un impuesto a aquellas inversiones que se retiren en un lapso de tiempo demasiado corto.²³⁶ Aunado a otros factores, este control protegió a la economía chilena del *efecto tequila* y le ayudó a crecer un impresionante 9% en 1995.²³⁷ Taiwán resistió la rapiña del *efecto dragón* y sufrió daños comparativamente menores gracias a la regulación financiera estatal que obliga a sus bancos a mantenerse capitalizados. En contraste los sistemas bancarios de México (1995) y Corea del Sur (1998) se

²³⁴ De la Redacción, “Aprueban crear ALCA, y concluyen cumbre”, *Reforma*, 20 de noviembre del 2003, versión digital.

²³⁵ Stiglitz, Joseph E., “Globalización, organismos financieros internacionales y las economías latinoamericanas”, en *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos: contribuciones para el debate*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Buenos Aires, PNUD, p. 434.

²³⁶ Goldstein, Morris, op. cit., pp. 44-46.

²³⁷ CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2003*, Chile: Naciones Unidas / CEPAL / ECLAC, mayo 2004, p. 530.

vieron en serios aprietos por haber llevado la desregulación financiera a extremos inaceptables.²³⁸

Además parte de la carga de responsabilidad de las crisis financieras de los últimos años le corresponde justamente a las instituciones financieras internacionales emanadas de los acuerdos de Bretton Woods. Dentro de los ajustes de política económica de los ochenta y los noventa tanto el Fondo Monetario Internacional (FMI) como el Banco Mundial (BM) recetaron y demandaron a los Estados desregular la entrada y salida de capitales financieros. Lo que no se enfatizó con la misma obsesión fue que los ciclos de auge serían seguidos de quiebras una vez que la dependencia de inversiones volátiles fuese establecida.²³⁹ Para completar el cuadro, ambos organismos, sobre todo el FMI, han condicionado su ayuda en momentos de crisis a la aplicación de más políticas procíclicas que agudizan los costos socioeconómicos y el ambiente de inestabilidad con más recortes presupuestales y más pérdida de soberanía.²⁴⁰

De concretarse, la reforma de la *arquitectura financiera internacional* requerirá de mucho tiempo, discusión, negociación y cabildeo, pues no será fácil que los poderosos intereses afectados acepten someterse a un marco regulatorio global que contenga instrumentos como el impuesto trasnacional propuesto por el economista norteamericano James Tobin en 1972. El objetivo del impuesto Tobin es extraer el 1% del intercambio mundial de divisas, que hoy en día supera los 350 billones de dólares anuales. Implementar una medida empolvada como ésta tiene el potencial de generar 3.5 billones de dólares²⁴¹ o el

²³⁸ Luiselli Fernández, Cassio, op. cit., pp. 70-73. Vega Rodríguez, Francisco, “Los otros costos del Fobaproa”, *Este País*, Ciudad de México: DOPSA, No. 162, septiembre 2004, pp. 12-15.

²³⁹ Goldstein, Morris, op. cit., pp. 44-46.

²⁴⁰ Stiglitz, Joseph E., op. cit., pp. 417, 419, 420 y 421. Según Stiglitz uno de los ejemplos más claros de lo anterior es Indonesia donde al firmarse la carta de intención con el FMI en 1997 se “traspasaba la soberanía económica.... El Fondo impuso drásticos recortes presupuestarios, eliminando numerosos subsidios a bienes de primera necesidad en plena recesión económica. Nosotros, en el Banco Mundial, dijimos que eso llevaría a una revuelta popular en seis meses – que fue exactamente lo que ocurrió, y culminó con la caída de Suharto en mayo de 1998.” (páginas 419 y 420)

²⁴¹ Narayan Shende, Suresh, “Mobilizing the State’s Financial Resources for Development”, en *Reinventing Government for the Twenty-First Century*, Rondinelli, Dennis A. y Cheema, Shabbir G. (eds.), Bloomfield, Kumarian Press, Inc., 2003, p. 139. Para evitar confusiones con la palabra

equivalente a ¡35 veces! el monto recomendado por el “Panel de alto nivel sobre financiamiento para el desarrollo” en la cumbre que la ONU sostuvo en marzo del 2002 en Monterrey.²⁴²

Con las arcas del Tobin otro mundo sería posible, uno menos injusto. Aquí pido una disculpa ya que quiero hacer una pausa para repartir 3.5 billones de dólares en mi imaginación. Primero duplicaría el ingreso anual de los 3 mil millones de habitantes del planeta que viven con menos de dos dólares diarios, y para ello utilizaría 2.19 de los 3.5 billones disponibles. Luego destinaría 750 mmdd al pago de la deuda externa de América Latina. Después destinaría 260 mmdd para acelerar el cumplimiento de las metas de desarrollo de la *Declaración del Milenio*. Los restantes 300 mmdd los ahorraría para solventar crisis financieras como la mexicana y la asiática en los noventa cuyos paquetes de rescate fueron de casi 250 mmdd. Todo esto en un sólo año.

Vuelvo a la realidad. Entonces, si la globalización, un proceso iniciado en el siglo XV,²⁴³ aún no cuenta con arreglos institucionales que permitan corregir eficazmente las distorsiones del mercado, lo que procede es redimensionar al Estado para que éste regule la actividad económica interna, minimice su vulnerabilidad frente al exterior, y administre la interacción entre lo nacional y lo internacional en beneficio de la sociedad que represente. Esto explica por que las “dificultades vinculadas al actual movimiento de globalización no provienen de la globalización misma, sino de la concepción según la cual la extensión de la esfera del mercado implica el retroceso del Estado.”²⁴⁴

'billion' que en inglés significa miles de millones o millardos, la cifra de 350 billones de dólares o '350 trillion' en inglés se presenta así: \$350,000,000,000 (350 + doce ceros). El 1% de este monto equivale aproximadamente a 5 veces el PIB de la economía mexicana, un tercio del PIB de EEUU, o dos tercios del PIB de Japón.

²⁴² Elizondo Mayer-Serra, Carlos, Suárez Dávila, Francisco, y Reyes Heróles, Federico, op. cit., p. 16.

²⁴³ Vilas, Carlos, “Seis ideas falsas sobre la globalización”, *Globalización: crítica a un paradigma*, Sax-Fernández, John (ed.), Ciudad de México, UNAM / IIE / DGAPA / Plaza y Janés, 1999, pp. 73-75.

²⁴⁴ Fitoussi, Jean-Paul, op. cit., p. 350.

Como se ha venido observando la tensión entre Estado y mercado no es nueva. En la historia del capitalismo, el libre mercado ha sido la excepción.²⁴⁵

Conviene echar una mirada al pasado:

En los últimos 500 años el mundo ha presenciado el paso del estatismo mercantilista al liberalismo de los “burgueses conquistadores”, retornando luego al intervencionismo imperialista de fines del siglo XIX, pasando al “libreempresismo” de la década de los veinte que condujo a la crisis de 1929, para regresar al intervencionismo keynesiano y socialdemócrata y ahora redescubrir las virtudes del mercado.²⁴⁶

Y aquí estamos una vez más, inmersos en el trance de rediseñar al Estado para que recupere sus fueros de regulador y vuelva a domar al mercado. Con razón, clásicos como el sociólogo alemán Max Weber redefinieron la libertad del mercado como el “grado de autonomía de las partes involucradas en las relaciones mercantiles.” Estos niveles de autonomía se encuentran sujetos a “regulaciones tradicionales, convencionales, legales y voluntarias.”²⁴⁷ Las que más le interesan a este estudio son las legales por ser aquellas que le conciernen directamente al Estado.

4.2.5.3 Estado, democracia, mercado y desarrollo

Cinco siglos de capitalismo y veinticinco años de neoliberalismo dejan pocas dudas sobre cuan indispensable es que el Estado cuente con la autoridad y la capacidad para regular la economía nacional y su relación con el exterior. Lo que no siempre parece estar tan claro es qué tipo de Estado tiene la mejor brújula para encontrar el camino a la prosperidad. En el último siglo y medio las experiencias de desarrollo económico exitoso en occidente han estado asociadas con esquemas democráticos. Al oriente, Japón se transformó para salir del atraso al amparo del imperio Meiji entre 1868 y 1912. Durante el siglo

²⁴⁵ Gray, John, “Falso amanecer / Las desilusiones del capitalismo globalizado”, *Nexos*, No. 260, agosto 1999, p. 37.

²⁴⁶ Vilas, Carlos, *op. cit.*, p. 91.

²⁴⁷ Weber, Marx, *The Theory of Social and Economic Organization*, Glencoe, The Free Press, 1956, p. 181.

XX hubo numerosos episodios de crecimiento de largo plazo bajo regímenes democráticos y autoritarios que no arribaron al puerto del desarrollo.²⁴⁸

En la memoria contemporánea de América Latina los ejemplos de auge económico en tiempos autoritarios incluyen a México (1963-1970) y Brasil (1971-1980). El crecimiento sostenido ha sido compañero de la democracia en Costa Rica (1965-1974) y Colombia (1968-1974). Los únicos países que han logrado crecer con constancia después de 1980 son Chile (1986-1997) y República Dominicana (1992-2000). En ambos casos, la salud económica coincidió con los procesos de transición a la democracia. Los períodos de contracción económica tampoco son políticamente huérfanos. La economía de Uruguay se estancó en la etapa final de la dictadura militar (1981-1985); y la caída de los precios del petróleo le costó muy cara a la democracia venezolana (1978-1985). Alternando ejercicios democráticos y autoritarios, Bolivia acumuló doce gobiernos y once años de contracción económica entre 1978 y 1988.²⁴⁹

Este sobrevuelo puede ser confuso y desalentador para quienes abogamos por la democracia. A primera vista la carta democrática no resalta de manera contundente como la única fuente de salud económica. Sobre todo al considerar que en su mayoría, las jóvenes democracias latinoamericanas no han tenido un desempeño económico aceptable, ni han evitado el deterioro de las condiciones socioeconómicas. Lo cual explica la impaciencia de los dos tercios de la población adulta que le otorgan mayor importancia al “progreso económico” que a la democracia, y por ende insinúa que estaría dispuesto a aceptar un viraje autoritario.²⁵⁰

Pero el problema no es la democracia, sino “la debilidad de las estructuras administrativo-burocráticas del Estado” que históricamente ha sido compensada por ese “decisionismo autoritario” del “líder providencial” que tanto

²⁴⁸ Pipitone, Ugo, “Ensayo sobre democracia, desarrollo, América Latina y otras dudas”, *Metapolítica*, Vol. 2, No. 7, 1998, pp. 464-468. Pipitone, Ugo, *La salida del atraso: un estudio histórico comparativo*, FCE y CIDE, 1994, pp. 152-160.

²⁴⁹ CEPAL, op. cit., pp. 126-127. En los términos de este estudio cepalino, el “crecimiento sostenido” es definido por más de seis años consecutivos con una tasa del PIB per cápita superior a 2%. Por “contracción económica” se entiende más de cinco años con una tasa PIB per cápita menor de 1%.

atrae a nuestras sociedades en épocas de crisis.²⁵¹ De esta mezcla se han nutrido las “democracias delegadas”, cuyo fatal destino es comandado por “salvadores de la patria” dados a interpretar el triunfo electoral como un llamado a gobernar sin restricciones. Estos mesías de barro son alérgicos a los contrapesos republicanos y se resisten a rendir cuentas hasta que sus errores los consumen y la nación “los maldice como a dioses caídos.”²⁵² En América Latina la lista de fracasos económicos es larga y comprueba que el remedio “carismático-autoritario” suele agravar el malestar: “El Estado que depende en forma excesiva de las vicisitudes de un individuo pierde generalmente consistencia interna y capacidad de operar sobre las bases de rutinas administrativas más o menos racionalmente fundamentadas.”²⁵³

Facultar a los presidentes latinoamericanos para que conduzcan la política económica de manera irrestricta ha demostrado ser una receta contraproducente. Esta fórmula debilita al Estado e incrementa la propensión a tomar decisiones extremas y erradas que terminan por deteriorar la economía interna agudizando su vulnerabilidad frente al mundo. Fue precisamente esta inercia hacia una estructura de poder vertical la que solapó el endeudamiento latinoamericano de los setenta y allanó el paso a los drásticos e ineficaces paquetes de ajuste en países como Argentina, Brasil y Perú durante la década de los ochenta. La implementación de los planes Austral, Cruzado e Inti confirma que a los ojos de actores externos como el FMI es mucho más fácil persuadir, presionar e imponer condiciones al círculo cerrado de la presidencia que a un congreso o a una coalición de partidos. En contraste, Chile y Uruguay se mantuvieron alejados de las medidas radicales gracias a sus sistemas de contrapesos entre poderes y partidos políticos.²⁵⁴ Los ajustes graduales le permitieron a la economía uruguaya recuperarse en 1986 poniendo fin a cinco

²⁵⁰ Forero, Juan, “Latin America is growing impatient with Democracy”, *The New York Times*, 24 de junio del 2004, versión digital. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, op. cit., p. 80.

²⁵¹ Pipitone, Ugo, “Ensayo sobre democracia, desarrollo, América Latina y otras dudas”, *Metapolítica*, Vol. 2, No. 7, 1998, p. 479.

²⁵² O'Donnell, Guillermo, “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1, 1994, pp. 55-68.

²⁵³ Pipitone, Ugo, op. cit., p. 479.

²⁵⁴ O'Donnell, Guillermo, op. cit., pp. 63-64.

años de contracción; y Chile extendió hasta 1997 un ciclo de auge que duraría once años.²⁵⁵

Así es que antes de entregarle al “hombre fuerte” todos los hilos de la política económica es prudente detenerse y recordar que ceder al apetito inmedatista y a la añoranza de decisionismo presidencial y/o autoritario se paga caro a la larga. Basta revisar un puñado de casos en los que el personalismo autoritario ha alterado radicalmente el equilibrio entre Estado y mercado.

Carlos Salinas y Carlos Menem cargaron la balanza en favor del mercado exponiendo a las economías de México y Argentina de manera desmesurada a la especulación global. Al concluir sus presidencias entregaron fachadas macroeconómicas sostenidas por alfileres que se vinieron abajo en 1994 y el 2001 respectivamente. El presidente mexicano José López Portillo y el mandatario peruano Alan García descargaron su ira y frustración contra el mercado con anuncios de estatización bancaria en 1982 y 1987. Ambos hechos tuvieron repercusiones funestas que dejaron cicatrices imborrables en los mercados financieros y crediticios de México y Perú.

Entre 1981 y el 2004, la adicción de los presidentes argentinos y peruanos a los decretos de urgencia ha coincidido con dos de las peores tasas de incidencia de crisis económica en la región. Argentina y Perú suman once y diez años de crisis respectivamente.²⁵⁶ En tan sólo sus primeros cinco meses en la Casa Rosada, Carlos Menem “dictó más decretos de necesidad y urgencia que todos los presidentes argentinos anteriores juntos: 30.... A la mitad de su mandato había octuplicado esa cifra.”²⁵⁷ En su segundo término, los decretos de necesidad y urgencia de Menem disminuyeron a 90 acumulando un total de 545 entre 1989 y 1999. Fernando de la Rúa utilizó 73 decretos de este tipo antes de que su presidencia fuese interrumpida a finales del 2001. En poco más de un año el gobierno transitorio de Eduardo Duhalde emitió 158 decretos de

²⁵⁵ CEPAL, op. cit., pp. 126-127.

²⁵⁶ Ibid., p. 118.

²⁵⁷ Garzón Valdés, Ernesto (2002), “Estado de Derecho y democracia en América Latina”, en *Estado de Derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, Carbonell, Miguel, Orozco, Wistano, y Vázquez, Rodolfo (eds.), Ciudad de México, UNAM, ITAM, Siglo Veintiuno Editores, 2002, p. 216.

necesidad y urgencia. Cabe agregar que el presidente Néstor Kirchner no se ha quedado atrás pues en sus primeros doce meses rebasó sobradamente la marca menemista de 38 decretos con 67; y para agosto del 2005 la cifra llegó a 140.²⁵⁸ Desde que la democracia formal retornó a Argentina, el poder ejecutivo ha recurrido a los decretos de necesidad y urgencia en más de 925 ocasiones.

Si la cifra anterior parece excesiva, el arranque de las presidencias de Alan García y Alberto Fujimori en Perú no es menos abrumador. En sus dos primeros años, el gobierno aprista de Alan García expidió 329 decretos de urgencia encarrerándose para iniciar su tercer año anunciando “su decisión de nacionalizar y estatizar” bancos, aseguradoras y empresas financieras.²⁵⁹ Al año siguiente Perú entraría en un período de contracción económica que se prolongaría hasta 1992.²⁶⁰ Por su parte, Fujimori no tuvo empacho y dictó 575 decretos de urgencia para impulsar un plan de liberalización radical en los dieciocho meses que precedieron el autogolpe del 5 de abril de 1992. Esto pone en evidencia que la disolución del congreso no se puede justificar bajo el argumento de que el presidente no tenía atribuciones para gobernar y superar la oposición del parlamento.²⁶¹ Luego, no sorprende que los redactores fujimoristas de la Constitución de 1993 cuidasen la preservación de los decretos de urgencia dentro del catálogo de poderes presidenciales.

La manifiesta vocación golpista de Alberto Fujimori lo coloca a la par de Hugo Chávez en la categoría de los extremos antidemocráticos. El primero hizo campaña con camuflaje de moderado y al asumir la presidencia peruana en 1990 reveló su obsesión mercantil. El liberalismo del programa económico fujimorista rebasó por la derecha la propuesta de su principal oponente electoral,

²⁵⁸ Vidal, Armando, “Los decretos de necesidad y urgencia recalientan la agenda parlamentaria”, *El Clarín*, 9 de noviembre del 2004, versión digital. Bleta, Atilio y Boschi, Silvana, “La Corte limitará el uso de los decretos de necesidad y urgencia”, *El Clarín*, 7 de agosto del 2005, versión digital. De acuerdo con esta segunda nota periodística la Corte Suprema estudia la posibilidad de darle cauce a un decreto del gobierno de Fernando de la Rúa cuyo contenido propone que los decretos de necesidad y urgencia tengan que ser ratificados por el Congreso para evitar el abuso de los mismos.

²⁵⁹ Vargas Llosa, Mario, *El pez en el agua*, Barcelona, Seix Barral, 1993, p. 36.

²⁶⁰ CEPAL, op. cit., p. 127.

²⁶¹ Bernales Ballesteros, Enrique, “Los poderes ejecutivo y legislativo en la constitución peruana de 1993”, en Jackish, Carlota (comp.), *División de Poderes*, Buenos Aires, CIEDLA / Fundación Konrad Adenauer, 1994, pp. 142-144.

el tan criticado Mario Vargas Llosa. Y como ya se vio Fujimori se dio a la tarea de remover “obstáculos” republicanos con la mira de imponer su versión autoritaria del mercado hasta el 2005 llegando al grado de ordenar la clausura del poder legislativo en abril de 1992. Al final el autoritarismo fujimorista se autoconsumió en el 2000.

A principios de 1992 el teniente coronel Hugo Chávez fue encarcelado tras fracasar en su intento por quebrantar la constitucionalidad en Venezuela. Dos años más tarde, la irresponsable amnistía del presidente Rafael Caldera le abrió a Chávez las puertas de la prisión para fundar su Polo Patriótico. Con las prendas de la demagogia mesiánica, bolivariana y populista, Chávez llegó a la presidencia en febrero de 1999. En cuestión de meses el chavismo obligó al congreso a autodiluirse, vigiló la elección de una Asamblea Constituyente y supervisó la redacción de la nueva Carta Magna que sentó las bases para que el presidente Chávez le imprima más personalismo al Estado en su intento por arrinconar al mercado hasta el 2012.²⁶² Para algunos estas palabras pueden sonar duras después de ver a la economía venezolana crecer 18% en el 2004.²⁶³ No obstante, es importante precisar que este destello se debe a un alza coyuntural de los precios del petróleo, lo cual le permitió al PIB de Venezuela recuperar la mayor parte del 18.3% que decreció en el bienio previo.²⁶⁴

En los últimos seis años el ingreso de los venezolanos ha decrecido aproximadamente 9%; y el desempleo urbano abierto pasó de 15% a 17%, teniendo su momento más crítico a principios del 2003 cuando estuvo a punto de llegar a 20%.²⁶⁵ Las cruzadas “antioligárquicas” del presidente Chávez han visto partir más de 35 mil millones de dólares del “enemigo” hacia destinos menos inseguros.²⁶⁶ De modo que las verdaderas víctimas del chavismo han sido injustamente quienes no han podido abandonar Venezuela, o sea los sectores

²⁶² Vargas Llosa, Mario, “El suicidio de una nación”, *El País*, 20 de octubre de 1999, versión digital.

²⁶³ Carrillo, Lilia, “Crece 5.5% el PIB de América Latina”, *Reforma*, 16 de diciembre del 2004, versión digital.

²⁶⁴ CEPAL, *op. cit.*, 352.

²⁶⁵ *Ibid.*, pp. 352-353 y 366.

²⁶⁶ Oppenheimer, Andrés, “La bomba de tiempo en Venezuela”, *Reforma*, 19 de octubre del 2002, versión digital.

medios y las clases más desprotegidas: “Casi 7,000 empresas han cerrado, y hay más de 2 millones de pobres más que cuando Chávez asumió (la presidencia) en 1999, según estimados de la federación industrial Fedecámaras y la Universidad Andrés Bello.”²⁶⁷ Todo esto le ha sucedido a la nación que posee la reserva petrolera más abundante del hemisferio²⁶⁸ y la peor incidencia de crecimiento negativo entre 1981 y el 2004. A la fecha a Chávez le corresponde la responsabilidad de tres de los trece años que hacen de Venezuela el campeón del decrecimiento en la América Latina.²⁶⁹ Obviamente quienes se han opuesto a Chávez calificándolo de antidemocrático están obligados a buscar la reversión de la regresión autoritaria por vías democráticas. Flaco favor le hacen a la democracia venezolana aquellos que optan por acciones golpistas como la que tuvo lugar en el 2002. Jamás debe olvidarse que el principal beneficiario de aquel fiasco fue Hugo Chávez.

Latinoamérica lleva casi dos siglos atrapada en el columpio del “hombre fuerte”, oscilando entre autoritarismo y democracia sin poder resolver el misterio del crecimiento sostenido y el desarrollo económico. Para detener el péndulo regional y romper este círculo vicioso la medicina no puede ser otra que consolidar y profundizar la democracia. Esta es la “consecuencia ineludible” del análisis de un estudioso de la historia del desarrollo como Ugo Pipitone: “América Latina está condenada a la democracia, a la experimentación de estrategias de desarrollo que amplíen en lugar que restrinjan los derechos sociales y políticos de las sociedades.”²⁷⁰

Para que la medicina democrática surta efecto es indispensable verificar que la fórmula utilizada contenga componentes para desconcentrar las decisiones de política económica. En principio esta vía ofrece la oportunidad prevenir y corregir a tiempo los errores y desajustes antes de que las consecuencias sean extremas e irreversibles. Además cuando la política

²⁶⁷ Oppenheimer, Andrés, “Chávez seguirá en el centro de la escena”, *Reforma*, 16 de agosto del 2004, versión digital.

²⁶⁸ Appenzeller, Tim, “The end of cheap oil”, *National Geographic*, Vol. 205, No. 6, junio 2004, pp. 90-91.

²⁶⁹ CEPAL, op. cit., p. 118.

²⁷⁰ Pipitone, Ugo, op. cit., p. 480.

económica de un país es producto de un proceso negociado entre las fuerzas políticas internas, la adopción de un rumbo distinto al prescrito por actores externos no puede ser interpretada en el mundo como un arrebató individual. De la misma manera, la elaboración de un proyecto económico dentro del marco de los contrapesos republicanos fomenta la estabilidad política. Un esquema de corresponsabilidad horizontal condiciona tanto al poder ejecutivo como al legislativo a superar diferendos y cooperar para llegar a acuerdos y repartir recompensas. Otra virtud de esta alternativa es que amplía el universo político sobre el cual la ciudadanía puede ejercer presión por medios institucionales haciendo uso de sus derechos políticos y civiles como lo son la libertad de expresión y asociación, la participación, el monitoreo y desde luego el voto.²⁷¹

Este formato político abre el camino para arropar al Estado con el conjunto de “normas, regulaciones, políticas e instituciones” que la consolidación democrática y el desarrollo económico requieren. El rediseño estatal debe ser guiado por tres criterios fundamentales: demarcar y sancionar jurídicamente la actividad del mercado, coordinar la estrategia económica, y construir una red formal de bienestar social que corrija las fallas y omisiones del mercado.²⁷²

Llevar esta propuesta a buen puerto nos remite al tema de las finanzas públicas. En comparación con los países de la OCDE donde 28% del PIB fluye a través de las arcas del Estado, en América Latina la carga fiscal apenas llega a 14.5%.²⁷³ La mayor parte de este monto o 13% del PIB se destina al gasto social.²⁷⁴ Con el 1.5% sobrante el Estado tiene que cubrir el resto de sus programas, proyectos y necesidades operativas. A estas cuentas hay que agregar el pago del servicio de la deuda externa y otros compromisos financieros que equivalen a 3% del PIB. Por supuesto, los recursos recabados

²⁷¹ Fitoussi, Jean-Paul, op. cit., p. 324.

²⁷² Linz, Juan J. y Stepan, Alfred, op. cit., p. 13.

²⁷³ Fundación Este País, “La Federación a debate”, *Este País*, No. 157, abril 2004, p. 7.

²⁷⁴ CEPAL, *Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999*, Santiago de Chile, Naciones Unidas / CEPAL / ECLAC, marzo 2004, p. 291.

no alcanzan y ello obliga a los Estados latinoamericanos a incurrir en un déficit fiscal que en promedio también ronda el 3% del PIB.²⁷⁵

El primer paso para solucionar este acertijo financiero tiene que darse descartando la tentación de contratar más deuda y/o elevar el déficit fiscal. Las lecciones del desmedido endeudamiento de los setenta y la subsecuente catástrofe económica de los ochenta son muy claras al respecto. Los efectos negativos de estas dos décadas se siguen resintiendo hasta el día de hoy. Ahí están los más de 50 mil millones de dólares que la región transfiere al exterior anualmente por concepto de deuda.²⁷⁶ De hecho, el reto de reconstruir y fortalecer al Estado en la actualidad se origina en la anárquica expansión pública que precedió el frenético desmantelamiento estatal que se prolongó hasta mediados de los noventa con el fin de apagar el fuego de los déficit fiscales.

En esencia, los esfuerzos fiscales del Estado tienen que perseguir el aumento de sus ingresos y la maximización del potencial de sus egresos. Lo primero implica una reforma fiscal que ponga especial énfasis en la ampliación de la base fiscal y la redistribución del ingreso. Lo segundo aspira a liberar recursos reorganizando las prioridades presupuestales y aliviando el peso de la deuda externa, ya sea realizando pagos sobre el principal o negociando su reducción y/o condonación.²⁷⁷

Un punto clave de la transformación del sistema tributario es la incorporación del sector informal. Frente a la sistemática contracción del empleo formal público y privado, la mitad del empleo total ha sido absorbido por la actividad económica informal. Esto quiere decir que el ingreso de aproximadamente 50% de los latinoamericanos no está sujeto a un impuesto sobre la renta. Aun suponiendo que este subgrupo de la fuerza laboral represente al segmento demográfico más pobre, este tipo de evasión no sólo coloca fuera de la órbita formal a 15% del PIB, sino que además afecta principalmente a los más desprotegidos ya que entre 65% y 80% del proletariado

²⁷⁵ CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2003-2004*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, CEPAL / ECLAC, agosto 2004, pp. 351 y 368.

²⁷⁶ *Ibidem*.

informal no recibe prestaciones laborales ni está del todo integrado a la red seguridad social estatal.²⁷⁸ Esta desconexión fiscal se agudiza al tomar en cuenta los impuestos de propiedad que no pagan los activos informales. En Perú se calcula que el patrimonio informal asciende a 90 mil millones de dólares. Los bienes que el fisco no registra en México son valuados en 315 mil millones de dólares.²⁷⁹ Este dato sirve para explicar por que la recaudación mexicana del impuesto a la propiedad es particularmente anémica (0.3% del PIB) y contrasta con sus ‘pares’ de la OCDE (1.9% del PIB).²⁸⁰

La pobreza de 43.9% de la población es el síntoma más doloroso de la desigualdad que es el verdadero problema de fondo en Latinoamérica. Esta distinción no debe perderse de vista porque en este caso el orden de los factores sí altera el producto. Al anteponer a la pobreza como la prioridad estratégica de la reforma fiscal y la política social se comete la equivocación de tomar una ruta de solución mucho más larga y dependiente de las variables de crecimiento y del mercado.

Ciertamente para que el Estado pueda coordinar la redistribución de riqueza, la economía tiene que crecer. De paso, vale la pena aclarar que incluso durante períodos de auge económico el mercado por sí solo no minimiza la incidencia de pobreza y mucho menos la desigualdad: “distribuir el nuevo crecimiento de la misma manera que antes únicamente asegura que las

²⁷⁷ Castañeda, Jorge G., *La Utopía desarmada. Intrigas, dilemas y promesa de la izquierda en América Latina*, Ciudad de México, Joaquín Mortiz, 1993, p. 537.

²⁷⁸ Portes, Alejandro y Hoffman, Kelly, op. cit., pp. 49 y 51. La asignación de 15% del ingreso a los 5 deciles más pobres se calculó a partir de los incrementos por decil del caso mexicano en el que 3.4% de la riqueza es percibida por el 20% más pobre y el 20% más rico concentra 57.6%. Los promedios regionales son ligeramente menos extremos: los dos deciles más pobres reciben 3.9% y los dos más ricos captan 54.6%. Esto permitió estimar con confianza el porcentaje de 15% ya que es probable que el dato regional se acerque más a 20%. Para encontrar información detallada sobre los deciles de ingreso en México se recomienda consultar: Vázquez Mota, Josefina, “Las brechas de la desigualdad: el principal desafío de política social en México”, en *Este País*, No. 147, junio 2003, Suplemento especial, pp. 1-8.

²⁷⁹ De Soto, Hernando, “La ley de la pobreza”, Solana, Fernando (coordinador), en *América Latina XXI: ¿Avanzará o retrocederá la pobreza?* Ciudad de México, FCE, 2002, p. 179. Un texto más detallado sobre el caso de los activos informales en México se puede consultar en: De Soto, Hernando (2002), “La capitalización de los pobres y de las clases medias de México”, en *Este País*, Ciudad de México: DOPSA, No. 132, marzo 2002, Suplemento especial, pp. 1-24.

²⁸⁰ Fundación Este País, op. cit., p. 13.

disparidades existentes se mantengan: la generación de riqueza nueva no reduce la desigualdad de forma automática.”²⁸¹

El caso de Chile ilustra que los efectos de la derrama económica en tiempos de prosperidad son lentos y limitados si no se acompañan de una reforma tributaria que corrija las tendencias de distribución de riqueza. El “modesto” enfoque redistributivo que la coalición gubernamental de centro-izquierda le ha imprimido al Estado, ha permitido que la política fiscal y el gasto público se combinen con un crecimiento acumulado del PIB per cápita de aproximadamente 100% en menos de dos décadas. Esto ha servido para reducir la pobreza, pero el patrón de desigualdad se ha mantenido prácticamente intacto y dista de volver a niveles más igualitarios como los que se registraron antes de la dictadura de Pinochet.²⁸²

En retrospectiva, América Latina desperdició su mejor oportunidad de reforma fiscal durante la bonanza de los años sesenta.²⁸³ Sin embargo, toda experiencia de crecimiento puede y debe ser aprovechada. Hasta el impulso de un crecimiento como el de Honduras en la última década (PIB 3.3% y PIB per cápita 0.6%)²⁸⁴ demuestra que las políticas públicas orientadas a disminuir la desigualdad atacan al problema de la pobreza de raíz y aceleran su reducción. Por ello las estimaciones de la CEPAL confían en que Honduras cumplirá aliviando la pobreza extrema de casi 12% de su población para el 2015.²⁸⁵

Es ingenuo pensar que basta con el imperativo moral para que quienes concentran el pedazo más grande de riqueza se convenzan de las bondades de la redistribución y acepten elevar su contribución tributaria. Lo más probable es que tengan que hacerlo a regañadientes ante la inminencia de una adversidad más temible, e incluso después de comprender las ventajas de una sociedad

²⁸¹ Castañeda, Jorge G., “Democracy and Inequality in Latin America: A Tension of the Times”, *Constructing Democratic Governance. Latin America and the Caribbean in the 1990s*, Jorge I. Domínguez y Abraham F. Lowenthal (eds.), Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996, pp. 55-56.

²⁸² *Ibid.*, pp. 54 y 57-58. CEPAL, *op. cit.*, p. 126.

²⁸³ Marichal, Carlos, “Deuda y reforma fiscal: la experiencia histórica”, *Este País*, No. 162, septiembre 2004, pp. 4-9.

²⁸⁴ CEPAL, *op. cit.*, pp. 352-353.

²⁸⁵ CEPAL, PNUD, IPEA, Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, febrero 2003, p. 48.

menos inequitativa. Este obstáculo no le es ajeno a las sociedades latinoamericanas. Como bien apunta Jorge G. Castañeda:

Así ha sido siempre en América Latina. La oligarquía y las élites empresariales nunca han visto con buenos ojos las reformas; se han resignado a su implantación sólo cuando carecían de otra salida. Las grandes reformas de los años treinta y cuarenta en Latinoamérica fueron impuestas de ese modo: la amenaza del comunismo y la rebelión generalizada, acentuada por los efectos de la Depresión, consiguieron que el salario mínimo, el contrato colectivo, la seguridad social y las obras públicas fueran menos aterradores que hasta entonces.²⁸⁶

De cualquier manera es importante resaltar que existen motivos políticos y económicos para que la élite no perciba a la redistribución de la riqueza como una tragedia o amenaza. El primer beneficio derivado de la disminución de la desigualdad yace sin duda en su “correlación” con la estabilidad política. Un ambiente político enrarecido alimenta un clima de incertidumbre que inhibe la inversión doméstica y foránea.²⁸⁷ Por más que se quiera aislar conceptualmente a la democracia para no sobrecargarla con expectativas, nadie puede negar que las condiciones socioeconómicas ponen en riesgo la gobernabilidad democrática y aumentan la propensión a caer trampas autoritarias con disfraz poliárquico. En más de la mitad de las diecisiete presidencias latinoamericanas que han sido “interrumpidas” desde 1985, las protestas masivas de inconformidad social han sido un factor decisivo. Es imposible desvincular las tasas de decrecimiento recurrente y la espiral de pauperización que aflige a las sociedades de Bolivia, Perú, Ecuador, Haití, Paraguay y Venezuela de las crisis políticas que han resultado en la salida anticipada de diez presidentes electos, un golpe de Estado, un autogolpe, y más de cinco cuartelazos fallidos.²⁸⁸ La región sigue siendo la más desigual del mundo y la paciencia de la población se agota cada

²⁸⁶ Castañeda, Jorge G., *La Utopía desarmada. Intrigas, dilemas y promesa de la izquierda en América Latina*, Ciudad de México, Joaquín Mortiz, 1993, p. 534.

²⁸⁷ Castañeda, Jorge G., “Democracy and Inequality in Latin America: A Tension of the Times”, *Constructing Democratic Governance. Latin America and the Caribbean in the 1990s*, Jorge I. Domínguez y Abraham F. Lowenthal (eds.), Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996, p. 49.

vez con mayor frecuencia creando situaciones de inestabilidad. La pirámide de ingresos al sur del río Bravo es un monumento a la injusticia social: el 20% más rico concentra 55% de la riqueza producida y el 20% más pobre recibe menos de 4%.²⁸⁹ La batalla por el 41% de ingreso restante tampoco se caracteriza por ser equitativa. Un tercio del 60% que compone el grupo intermedio se hunde en la pobreza.

Encima de acelerar la reducción de la pobreza como se mencionó anteriormente, las políticas públicas redistributivas se asocian con un desempeño positivo de la economía. Tanto la experiencia histórica de los países escandinavos²⁹⁰ como los estudios de la CEPAL²⁹¹ y el Banco Mundial²⁹² afirman que los arreglos fiscales menos inequitativos y el crecimiento económico son complementarios. Asimismo el papel del Estado como actor económico debe continuar siendo revalorado. La relación entre el incremento del presupuesto estatal y la economía también es positiva. El gasto público le inyecta dinamismo a la actividad económica, y ésta a su vez estimula y justifica una expansión del Estado acorde con el surgimiento de nuevas necesidades.²⁹³ Esta afirmación se puede ilustrar siguiendo el curso del gasto público hasta verlo reflejado positivamente en los niveles de ingreso de la población.

²⁸⁸ Valenzuela, Arturo, "Latin American Presidencies Interrupted", *Journal of Democracy*, Vol. 15, No. 4, 2004, pp. 8-9.

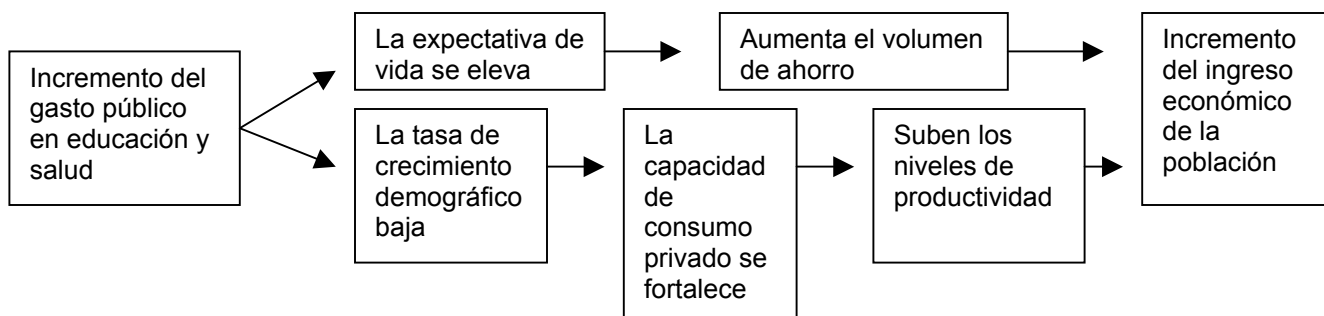
²⁸⁹ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, op. cit., pp. 282-285.

²⁹⁰ Rueschemeyer, Dietrich, "Addressing Inequality", *Journal of Democracy*, Vol. 15, No. 4, 2004, p. 80.

²⁹¹ CEPAL, PNUD, IPEA, op. cit., pp. 50-51.

²⁹² Carrillo, Lilia, "Da Banco Mundial opciones contra desigualdad", *Reforma*, 8 de octubre del 2003, versión digital.

²⁹³ "Según la Ley de Wagner, la expansión gubernamental es relativa al crecimiento económico por el consenso en favor de aumentar el acceso a servicios sociales y la tendencia expansiva de toda organización. Estudios previos fundamentan esta propuesta, y también asocian de manera positiva el empleo gubernamental con los niveles de educación, disponibilidad financiera, y por supuesto, población." Schiavo-Campo, Salvatore, De Tommaso, Giulio, y Mukherjee, Amitabha, "Government Employment and Pay in Global Perspective: a selective synthesis of International facts, policies and experience", World Bank, 1997, p. VIII.



Fuente: Agosín, Manuel R. y Bloom, David E., "Making Globalization and Liberalization Work for People: Analytical Perspectives", p. 73.²⁹⁴

La conjugación de una baja en el coeficiente de desigualdad, un sistema político estable, y un ritmo económico positivo constante, apuntala el fortalecimiento del mercado interno y le reditúa ganancias al sector privado. Esto lo entiende muy bien Carlos Slim, el hombre más rico de la región, quien ha expresado que "lo que conviene a gobiernos y empresarios es que esa gente marginada se incorpore al mercado."²⁹⁵

No hay vuelta de hoja, a mayor desigualdad mayor inestabilidad política y menor crecimiento económico. Lo cual complica aun más la tarea de redistribuir el ingreso y se traduce directamente en más pobreza. En cualquier momento de este cuento de nunca acabar puede aparecer la figura providencial del "hombre fuerte" prometiendo la recuperación del paraíso perdido. Acto seguido, la realidad derrite la omnipotencia del "salvador" y pone al descubierto su impotencia dejando la escena lista para que en algún lugar de América Latina el desencanto social vuelva a ser manipulado por un nuevo mesías para perpetrar otro parricidio político.

Ahora hay que redirigir la atención hacia los egresos públicos volviendo sobre los pasos de un tema ya cosechado. Como se observó en la arena de la burocracia estatal, para mejorar la operación de la administración pública y procurar el ejercicio eficiente del gasto público los seis criterios a seguir son:

²⁹⁴ Agosín, Manuel R. y Bloom, David E., "Making Globalization and Liberalization Work for People: Analytical Perspectives", en *Reinventing Government for the Twenty-First Century*, Rondinelli, Dennis A. y Cheema, Shabbir G. (eds.), Bloomfield, Kumarian Press, Inc., 2003, p. 73.

²⁹⁵ De la Redacción, "Propone Slim alianza para impulsar América Latina", *Reforma*, 8 de octubre del 2003, versión digital.

transparencia informativa y operativa, profesionalización del servicio civil, utilización de nuevas tecnologías, descentralización administrativa, inversión en educación y cultura cívica, participación ciudadana y cooperación sectorial.

En cuanto a la reorganización de las prioridades presupuestales es preciso recordar que regionalmente los ingresos fiscales y el gasto social equivalen en promedio a 14.5% y 13% del PIB regional respectivamente. De modo que el rango para reasignar fondos de otras carteras públicas no es muy vasto. No obstante, una recomendación que no pasa de moda insiste en canalizar un porcentaje del gasto militar a la satisfacción de presupuesto para la educación y la infancia. Cancelando la compra de dos aviones de combate y veinticuatro tanques de guerra se pueden liberar suficientes recursos para cubrir el costo de una campaña universal de vacunación y producir libros de texto para los 165 millones de habitantes menores de 15 años.²⁹⁶ Este tipo de inversiones sociales deben ser consideradas especialmente en Bolivia, El Salvador, Nicaragua y Perú que son los países que destinan una mayor proporción de sus egresos al gasto castrense.²⁹⁷ Previendo que todo reordenamiento presupuestal implica regateos políticos, una alternativa paralela radica en comprometer la colaboración de las fuerzas armadas en actividades que produzcan bienestar social. Las ventajas de esta segunda opción deben ponderarse con cautela tomando en cuenta la historia autoritaria de América Latina y los distintos ritmos de reconciliación nacional. Un ramo de la responsabilidad estatal que demanda ayuda urgente y no crea fricciones innecesarias entre militares y civiles es la protección y preservación del medio ambiente. En países como México y Brasil las tasas de deforestación continúan siendo de las más altas a nivel mundial. Ante esta señal de alarma los Estados amazónicos y el resto de la comunidad internacional tenemos la obligación de redoblar esfuerzos para detener la devastación de uno de los principales pulmones del planeta. En México la participación del ejército en la lucha contra la tala ilegal ha sido relativamente

²⁹⁶ Fuentes, Carlos, "Democracia latinoamericana: anhelo, realidad y amenaza", *El País*, 15 de mayo del 2001, versión digital. CEPAL, Boletín Demográfico No. 63, Santiago de Chile, Naciones Unidas / CEPAL / ECLAC, enero 1999, versión digital, tablas 1 y 9.

positiva, y también ha servido para reforestar 8 millones de hectáreas anualmente. Sin embargo, el Estado mexicano no puede bajar la guardia porque el consumo de madera no habrá de cesar, y aun falta mucho para recuperar los 50 millones de hectáreas boscosas que se perdieron en el siglo XX.²⁹⁸

Por último, es probable que los pasivos públicos contratados por nuestros padres y abuelos terminen de saldarse por nuestros hijos y nietos. Una deuda externa que ronda los 750 mil millones de dólares y transferencias anuales de más de 50 mil millones de dólares matizan cualquier optimismo de corto plazo. Lo que a nosotros nos corresponde es sentar las bases para ir reduciendo el tamaño del adeudo y aliviar a las cuentas públicas de este sobrepeso financiero que limita la capacidad estatal para invertir en bienestar e infraestructura procurando la repetición de ciclos fiscales saludables de capital social y desarrollo económico. La liberación de estos recursos depende en gran medida de nuestra habilidad para realizar pagos más cuantiosos sobre el principal y negociar su reducción y/o condonación. Para empezar, la prevalecencia de los déficit públicos y la frágil “estabilidad” de las reservas internacionales son factores regionales vigentes que delatan la escasez de excedentes financieros. Esto ha dificultado por más de dos décadas la posibilidad de elevar de manera simple las contribuciones al adeudo ejercido originalmente. Salvo la excepción coyuntural de México cuyas reservas internacionales superan los 50 mil millones de dólares, el resto de América Latina no está en condiciones de aumentar sus aportes al principal sin debilitar los cimientos de capitalización del banco central y/o arriesgar la liquidez del mismo.²⁹⁹

²⁹⁷ Castañeda, Jorge G., *La Utopía desarmada. Intrigas, dilemas y promesa de la izquierda en América Latina*, Ciudad de México, Joaquín Mortiz, 1993, p. 542.

²⁹⁸ ‘... en México cada año se pierden un millón 127 mil hectáreas de bosques y selvas... de 1993 a 2000 han desaparecido casi 8 millones de hectáreas, una área equivalente a la que comprende el estado de Jalisco.’ Aguilar Zinzer, Adolfo, “Los bosques”, *Reforma*, 7 de diciembre del 2001, versión digital. Jiménez, Benito, “Ven progreso en el combate a la tala ilegal”, *Reforma*, 4 de junio del 2004, versión digital. Con base en la información de estos dos textos, la deforestación mexicana del siglo XX consumió un territorio seis veces más grande que el estado de Jalisco.

²⁹⁹ Reyes Heróles, Federico, “Provocación”, *Reforma*, 19 de febrero del 2002, versión digital. CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2003-2004*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, CEPAL / ECLAC, agosto 2004, pp. 351, 356, 363 y 368. Después de la excepcional solidez de las reservas internacionales de México, destaca el crecimiento sostenido

Los Estados latinoamericanos tienen que perseguir activamente el alivio de los pasivos públicos como un eje central de sus políticas fiscales. Resignarse a los eternos calendarios crediticios es inaceptable porque condena a la sangría financiera transgeneracional. Para despejar el trayecto que conduce a la salida del endeudamiento crónico hay que buscar avenidas de solución paralelas con la misma regularidad que los acreedores esperan recibir sus rentas. América Latina debe disciplinarse y aprovechar sistemáticamente los espacios y foros internacionales, hemisféricos y regionales para poner sobre la mesa los temas de renegociación y condonación de deuda. La estrategia consiste en emitir argumentos y recordatorios constantes que conecten la satisfacción del volumen de servicios públicos y demandas sociales con los recursos estatales que deriven de la reducción y/o eliminación de la deuda pública.

No se trata de una idea quijotesca; a algunos de los países más pobres del mundo ya se les han condonado adeudos a condición de ver los fondos liberados invertidos en educación. En el 2004 Estados Unidos condonó pasivos que permitieron a Nicaragua reducir su deuda externa de Nicaragua de 6.5 mdd a 2.9 a mdd.³⁰⁰ Así las finanzas públicas de esta nación recibieron la oportunidad de poner más atención en la educación y salud de la infancia que representa 41% de la población. En un país que ha sido azotado por dictaduras, guerras civiles y desastres naturales, un alivio fiscal de esta naturaleza le devuelve al Estado y a la ciudadanía nicaragüenses un sentido real de esperanza para entregarle mejores cuentas a los 2.4 millones de niños menores de 15 años que están por abrir la puerta del futuro. En Honduras la educación también ha sido la beneficiaria del alivio de la deuda externa, y como se apuntó anteriormente la reciente introducción de políticas redistributivas orientadas a disminuir la desigualdad servirá para rescatar de la pobreza extrema a casi un millón de hondureños. Conviene agregar que en el verano del 2005 uno de los

de las reservas internacionales de Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala y Perú. Pero aunque estos cinco países vieron crecer sus reservas entre el 2001 y el 2003, las tasas, los montos, los antecedentes y las peculiaridades de cada uno de estos casos motivan un balance político, económico, fiscal y financiero de optimismo moderado.

³⁰⁰ De la Redacción, "Condonación de deuda a Nicaragua", *Reforma*, 17 de agosto 2004, versión digital. Reyes Heróles, Federico, op. cit., versión digital.

compromisos derivados de la reunión del Grupo de los 8 en Escocia fue justamente la condonación de al menos 40 mmdd de deuda externa que agobian a los 18 países más pobres del mundo. Entre los beneficiarios se encuentran Bolivia, Honduras y Nicaragua.³⁰¹

Al igual que en otras arenas de este análisis, el principal reto que enfrenta la sociedad económica es sobre todo político. El reacomodo de responsabilidades y beneficios político-económicos en la región más desigual del planeta no puede gestarse sin alterar inercias de poder e intereses económicos. De aquellos que concentran la mayor parte del ingreso se espera que incrementen su contribución tributaria para fortalecer la competencia jurídica, política, económica y social del aparato estatal. Por su propio bienestar, quienes habitan en la informalidad tendrán que esforzarse por incorporarse a la estructura económica formal. A todos se nos exige conducirnos como ciudadanos asumiendo cotidianamente nuestros derechos y obligaciones cívicas para poblar las instituciones formales de la sociedad económica.

Por todo lo anterior, la brújula de la democracia se antoja como el instrumento más adecuado para rebalancear Estado y mercado distribuyendo horizontalmente la responsabilidad de diseñar la política económica. Cuando el soporte de un régimen político está compuesto por contrapesos republicanos, medios de comunicación independientes, una sociedad civil organizada y ejercicios electorales regulares es mucho más factible edificar un Estado capaz de cumplir funciones básicas como los son: regular las transacciones mercantiles domésticas; proteger a la economía nacional de los tumbos y asimetrías globales; coordinar estrategias integrales de crecimiento sostenido; invertir en el bienestar social y capital humano de la sociedad que represente; y velar por la estabilidad política y económica que todo país requiere para “crecer e integrarse”, mientras se “reinventa” a partir de su propia historia y se alista para hacerse a la mar del desarrollo.³⁰²

³⁰¹ Cowell, Alan, “Finance Chiefs cancel debt of 18 nations”, *The New York Times*, 12 de junio del 2005, versión digital.

³⁰² “... no existen en la realidad contemporánea otros caminos al desarrollo que no sean capitalistas... desde el atraso el capitalismo no se imita, se inventa, o mejor dicho, se

reinventa.... Quien crea que el problema del subdesarrollo es problema de escasa dotación de capital o de escaso grado de industrialización o de insuficiente exposición nacional a los flujos de tecnologías y recursos mundiales, tiende a convertir el problema de la salida del subdesarrollo en un problema mecánico y, de paso, a confundir sintomatología con la etiología del mal. El subdesarrollo es... un organismo social incapacitado en construir redes sólidas de conexión entre individuos, grupos sociales, zonas del territorio, sectores productivos, instituciones.... El reto es crecer e integrar, al mismo tiempo, para evitar que el subdesarrollo siga siendo neuronas sin sinapsis, núcleos de modernidad rodeados por arcaísmos que a la larga terminan por hacer insostenibles los núcleos de modernidad o terminan por obligarlos a encerrarse entre murallas elevadas para defenderse de los embates del resto de las sociedades a las cuales ofrecen promesas que periódicamente muestran no poder cumplir.” Pipitone, Ugo, op. cit., pp. 366 y 481.

Conclusiones

*“El tirano se pasea por las calles.
Mirando a diestra y siniestra
Tras sus espejuelos negros.
Antier se vistió de conquistador,
ayer, de general,
y hoy luce un traje de orador.
Pero no puede ocultar
Con su perspicaz disfraz
Una negra astronomía de pólvora
Y su lúgubre alma de charol.”*
Arturo Dávila
(poeta mexicano)¹

Casi tres décadas han transcurrido desde que América Latina inició el tránsito de regímenes autoritarios hacia democracias electorales o formales. Entre el arranque de la transición ecuatoriana en 1978 y la elección federal del 2000 en México, la región experimentó una transformación política sin precedentes y fue cerrando el deleznable capítulo de las dictaduras, las desapariciones, las torturas, la censura y la represión. Con la excepción de Cuba, todos los Estados latinoamericanos se insertaron en la órbita de la transición democrática y completaron su etapa electoral antes de cerrar el segundo milenio. Pero a pesar de este avance, el proceso de consolidación democrática continúa pendiente y enfrenta riesgos de regresión y estancamiento debido a las características exclusivas de la estructura institucional formal. Esta situación ha perpetuado condiciones políticas, jurídicas, burocráticas, económicas y sociales que no han tardado en derivar en la rearticulación y supervivencia de instituciones informales que históricamente han operado en Latinoamérica.

Si bien es cierto que la democracia se ha extendido y ha perdurado como nunca antes al sur del Río Bravo, también lo es que no ha sido del todo estable. La instalación de gobiernos divididos ha sido la norma. Entre 1978 y el 2000 tan

¹ Saborit, Antonio, “Poesía en el metro”, Reforma, 8 de junio del 2003, versión digital. Fragmento de un poema del libro de Arturo Dávila, *Poemas para ser leídos en el metro*.

sólo 25% de las presidencias latinoamericanas gozaron del apoyo de una mayoría legislativa aun cuando la mitad de los presidentes fueron elegidos con más del 50% de la votación. Este patrón regional ha generado composiciones políticas propensas a la ingobernabilidad en más de cuatro de cada diez gobiernos. De 1985 a la fecha las crisis políticas han dejado un saldo de diecisiete presidencias interrumpidas. En más de la mitad de los casos las protestas sociales fueron un factor de peso y la posición asumida por los militares con respecto al gobierno formó parte de las determinantes del desenlace.²

Las constantes expresiones de descontento social y la manera en que éstas han sido manipuladas no deben extrañarnos si tomamos en cuenta que 43.9% o más de 240 millones de habitantes viven en condiciones de pobreza.³ No hay región en el mundo más desigual que América Latina. Mientras el 20% más rico concentra 55% de la riqueza, el 20% más pobre recibe apenas 4%.⁴ La impaciencia social ha ido en aumento a la par del anímico desempeño económico de los últimos veinticinco años. Entre 1980 y el 2004 la población creció 53% pasando de 360 a 550 millones. El rendimiento del PIB latinoamericano apenas pudo mantenerle el paso al crecimiento demográfico acumulando un incremento de 58.8%. Durante este mismo período el ingreso per cápita sumó un miserable 12.9%, lo que se traduce en un insignificante 0.5% anual.⁵ Esto explica por qué en Latinoamérica no es necesario estar

² Valenzuela, Arturo, "Latin American Presidencies Interrupted", *Journal of Democracy*, Vol. 15, No. 4, 2004, pp. 8, 9 y 13.

³ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos: Ideas y aportes*, Buenos Aires, PNUD, 2004, p. 80.

⁴ Estos porcentajes son producto de los cálculos realizados por el autor de esta tesis a partir de los datos disponibles en Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Human Development Report 2003: Millennium Development Goals: A compact among Nations to end Human poverty*, New York City, Oxford University Press, 2003, pp. 282-285.

⁵ CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2003-2004*, Chile, Naciones Unidas: CEPAL / ECLAC, agosto 2004, pp. 13-14, 114, 118 y 351. CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2003*, Chile: Naciones Unidas / CEPAL / ECLAC, mayo 2004, p. 136. CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2004-2005*, Santiago de Chile, Naciones Unidas: CEPAL / ECLAC, agosto 2005, p.159.

desempleado para ser pobre. Los ingresos de tres cuartas partes de la clase laboral son insuficientes para superar el nivel de pobreza.⁶

Evidentemente el deterioro de las condiciones socioeconómicas ha impactado de manera negativa a nuestras jóvenes democracias. De acuerdo con los sondeos de opinión del Latinobarómetro, entre 1995 y el 2004 el apoyo hacia los regímenes democráticos pasó de 61% a 53%, teniendo su peor año en el 2001 con 48%. En cuanto al índice de satisfacción con la democracia, la brecha es de 16% entre su mejor puntuación en 1997 (41%) y su punto más bajo en el 2001 (25%). Para el 2004 un 29% de los encuestados se declaraban satisfechos.⁷ Recientemente un dato aun más preocupante fue revelado por el Informe del PNUD sobre la democracia en América Latina. Según este documento dos tercios de la población adulta le otorgan mayor importancia al “progreso económico” que a la democracia, y por lo tanto estarían dispuestos a aceptar un viraje autoritario a cambio de mejoras socioeconómicas.⁸ Esto pone en evidencia la ambivalencia e intermitencia de un tejido cívico dispuesto a responder al desencanto intercambiando su ciudadanía de “papel” por su “ethos centralista” para adherirse a una red informal definida por la relación “*caudillo-pueblo*.”⁹ De esta mezcla han surgido ya varios ejemplos de “democracias delegadas.” El ciclo de esta desviación política comienza cuando una mayoría pauperizada y desesperada reacciona a la arenga del “líder providencial” cayendo presa en la trampa electoral de las promesas y las soluciones inmediatas. Acto seguido el “salvador de la patria” asume el poder interpretando su triunfo electoral como un llamado a gobernar sin restricciones. La alergia de

⁶ Portes, Alejandro y Hoffman, Kelly, “Latin American Class Structures: Their Composition and Change during the Neoliberal Era”, *Latin American Research Review*, Vol. 38, No. 1, 2003, pp. 59 y 65.

⁷ Latinobarómetro 2003, “La Democracia y la Economía”, *Encuesta Latinobarómetro 2003*, Santiago, Corporación Latinobarómetro, 2003, pp. 33-43.

Latinobarómetro 2004, “Una década de Mediciones”, *Encuesta Latinobarómetro 2004*, Santiago, Corporación Latinobarómetro, 2004, pp. 2-7 y 22-23.

⁸ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, op. cit., p. 80.

⁹ Echegollen Guzmán, Alfredo, “Cultura e imaginarios políticos en América Latina”, *Metapolítica*, Vol. 2, No. 7, julio-septiembre 1998, p. 507. O'Donnell, Guillermo, *Bureaucratic Authoritarianism. Argentina, 1966-1973 in Comparative Perspective*, San Diego, University of California Press, 1988, pp. 7-10.

estos mesías de barro a los contrapesos republicanos y su resistencia a rendir cuentas propicia una cadena de errores que los consumen hasta que la nación termina por maldecirlos “como a dioses caídos.”¹⁰

Además debido al desmantelamiento estatal de los ochenta y principios de los noventa, el cuadro del malestar social ha coincidido con una geografía de Estados débiles asentados sobre una plataforma institucional excluyente. Más de dos tercios de latinoamericanos desconfían de las instituciones del gobierno y del Estado (68.5%) y sienten que “su país está gobernado para el beneficio de intereses poderosos” (70%). Las pruebas concretas de la desigualdad cívica van de los rezagos y omisiones en las políticas y programas públicos hasta la aplicación parcial de la ley pasando por el limitado acceso a la impartición de justicia y otros servicios estatales por vías institucionales. Casi la mitad de la población (46%) considera que las instituciones públicas “no tratan a todos por igual.” De este conjunto el 65% cree haber sido discriminado “por ser pobre” (39%), “no tener suficiente educación” (15%), y carecer de “conexiones” (11%).¹¹

Cuando las instituciones formales excluyen al habitante promedio éste queda a merced del mundo informal donde el principio de igualdad se diluye. En esta jungla la certeza que cada individuo tiene de negociar la satisfacción de sus intereses depende de los recursos políticos, económicos y sociales que posea. De modo que las reglas de interacción pública se tornan difusas para quienes no cuentan con medios suficientes para obtener un mínimo control sobre su situación. La predictibilidad necesaria para elaborar planes y proyecciones individuales y colectivos se convierte en un bien escaso que sólo puede ejercerse de acuerdo con las cuotas de certidumbre que cada quien pueda adquirir en un mercado de arreglos arbitrarios controlado por intereses privados y voluntades discrecionales. Por ello no sorprende que la inercia histórica de las sociedades latinoamericanas conduzca a la rearticulación y supervivencia de

¹⁰ O'Donnell, Guillermo, “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1, 1994, pp. 55-68. Pipitone, Ugo, “Ensayo sobre democracia, desarrollo, América Latina y otras dudas”, *Metapolítica*, Vol. 2, No. 7, 1998, p. 479.

¹¹ Latinobarómetro 2004, op. cit., pp. 17 y 34-36.

instituciones informales propias de un marco político-social que ha tendido a operar al amparo de un esquema vertical, centralista, paternalista y mesiánico.

A finales de los noventa los círculos de poder regional e internacional comenzaron a comprender la importancia de rediseñar al Estado. Sin embargo, las reformas de segunda generación no han llegado a la velocidad deseada y las demandas y necesidades de la sociedad continúan rebasando la capacidad de respuesta estatal. Los límites de la recaudación fiscal y su reflejo en el gasto social ofrecen un ejemplo ilustrativo. En América Latina los impuestos recabados sobre el consumo y el ingreso representan dos tercios (9.4%) del ingreso tributario total que en promedio equivale a 14.5% del PIB regional. De manera que el monto de estos impuestos apenas alcanza para cubrir el gasto público en salud y educación que oscila entre 8 y 10% dependiendo de cada país.¹² Al opinar sobre los niveles de acceso a los servicios de salud y educación, cerca de la mitad de los encuestados confiesa su insatisfacción. Paralelamente, aunque ocho de cada diez latinoamericanos creen “que no es justificable evadir el pago de impuestos”, 35% reconocen haber evadido el pago del impuesto sobre el consumo, y 50% de la fuerza laboral se emplea en la economía informal donde su ingreso queda fuera de la esfera fiscal.¹³

Develar las avenidas de la consolidación democrática en América Latina es una tarea harto compleja. De hecho esta labor ha concentrado ya los esfuerzos de toda una generación. El análisis que ocupa estas páginas ha abordado y organizado varios temas y enfoques haciendo uso del marco teórico sugerido por Juan J. Linz y Alfred Stepan. A través de este esquema fue posible subdividir el desarrollo de la investigación en cinco arenas: Sociedad Civil, Sociedad Política, Estado de Derecho, Aparato y burocracia estatales, y Sociedad Económica. Tras haber explorado las perspectivas de la consolidación democrática por estas cinco vías se ha arribado de manera recurrente a un

¹² Fundación Este País, “Salud pública en México: la batalla por la calidad”, *Este País*, No. 140, noviembre 2002, p. 67. Fundación Este País, “La Federación a debate”, *Este País*, No. 157, abril 2004, p. 7.

¹³ Latinobarómetro 2003, op. cit., p. 48. Latinobarómetro 2004, op. cit., pp. 52-53. Muñoz Izquierdo, Carlos, “Escolaridad, empleabilidad y distribución del ingreso: experiencia reciente en América Latina y el Caribe”, *Relaciones Internacionales*, Nos. 84-85, 2001, p. 90.

territorio en el que la fragilidad de las instituciones formales contrasta con la fuerza de las redes de informalidad. De ahí que tanto la inestabilidad como la desigualdad, el descontento, la ciudadanía intermitente y la debilidad del aparato estatal sean identificados por esta investigación como síntomas de una estructura institucional formal ineficaz, excluyente e inefectiva.

Esta conclusión plantea el reto de llevar a cabo una profunda reforma institucional bajo circunstancias poco propicias. Para empezar las aberrantes condiciones socioeconómicas no serán resueltas en el corto plazo. Los cálculos de la CEPAL estiman que tan sólo para reducir la pobreza extrema a la mitad Latinoamérica se requieren 22 años.¹⁴ Por razones como ésta, la principal prioridad para consolidar la democracia radica en asegurar y mejorar los niveles de gobernabilidad. Desde 1978 la incidencia de gobiernos divididos supera el 75% y en de más de un tercio se han presentado desacuerdos irreductibles entre los poderes ejecutivo y legislativo. La ausencia de acuerdos mayoritarios entre los distintos actores políticos le resta autoridad al Estado para conducir una política y programas congruentes con las necesidades de la sociedad que representa. Lo cual aletarga y limita los alcances de las decisiones públicas. Así se origina un ciclo de impotencia que ha carcomido una y otra vez el ficticio cascarón de omnipotencia de los presidentes latinoamericanos. Es pertinente recordar que mientras las probabilidades de quiebra democrática le otorgan una vida promedio de 21 años a los regímenes presidenciales, el parlamentarismo goza de una expectativa de vida de 73 años. En suma, para buscar curas a esta proclividad al enfrentamiento entre poderes, el inmovilismo gubernamental y el autoritarismo presidencial es urgente considerar e implementar las virtudes de otras fórmulas de gobierno como el semipresidencialismo, el semiparlamentarismo, e incluso el parlamentarismo.¹⁵

¹⁴ CEPAL, PNUD, IPEA, *Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, febrero 2003, pp. 12 y 30.

¹⁵ Cheibub, José Antonio, "Presidentialism and Democratic Performance", en *The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*, Reynolds, Arnold (ed.), Great Britain, Oxford University Press, 2002, pp. 121,122 y 132. Linz, Juan J., "The Perils of Presidentialism" y "The Virtues of Parliamentarism", en *Parliamentary versus Presidential government*, Arend Lijphart (ed.), Oxford, U.K., Oxford University Press, 1992, pp. 118-127 y 212-216. Valenzuela, Arturo, op. cit., pp. 11-19.

Sin un sistema de gobierno capaz de destrabar los mecanismos de representación y participación será prácticamente imposible producir las reformas y resultados que la consolidación de un régimen democrático exige. Desde luego la construcción de un esquema institucional horizontal e inclusivo habrá de toparse con numerosas resistencias. Por ende es particularmente importante que las élites comprendan que en el largo plazo la satisfacción de sus intereses también está estrechamente vinculada con la estabilidad y profundización de la democracia. Nuestras opciones están a la vista. Si hemos de legarle a la siguiente generación de latinoamericanos una mejor perspectiva de futuro, la democracia regional no puede seguir siendo lo que el presidente chileno Ricardo Lagos ha descrito como un “amanecer que nunca parece llegar a mediodía.”¹⁶

¹⁶ Lagos Escobar, Ricardo, “Prefacio”, en Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos: contribuciones para el debate*, Buenos Aires, PNUD, p. 11.

VII. Bibliografía

Agosín, Manuel R. y Bloom, David E. (2003), "Making Globalization and Liberalization Work for People: Analytical Perspectives", en *Reinventing Government for the Twenty-First Century*, Rondinelli, Dennis A. y Cheema, Shabbir G. (eds.), Bloomfield, Kumarian Press, Inc., 2003, pp. 61-81.

Agüero, Felipe (1992), "The Military and the Limits of Democratization in South America", en Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell, y J. Samuel Valenzuela (eds.), *Issues in Democratic Consolidation. The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Indiana: University of Notre Dame Press, pp. 153-198.

Arriagada, Irma (2003), "Capital Social y erradicación de la pobreza: Una perspectiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe", en Instituto Nacional de Desarrollo Social, *Memoria del Seminario Internacional Capital Social e Indicadores de Evaluación*, serie cuadernos de divulgación 1, Ciudad de México: INDESOL, 2003, pp.63-69.

Bernales Ballesteros, Enrique (1994), "Los poderes ejecutivo y legislativo en la constitución peruana de 1993", en Jackish, Carlota (comp.), *División de Poderes*, Buenos Aires: Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA) / Fundación Konrad Adenauer, 1994, pp. 121-182.

Bloom, David E. (2003), ver Agosín, Manuel R.

Bobbio, Norberto (1976), *La Teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, tercera reimpresión, 1992.

Bolívar, Simón (1815), "La carta de Jamaica", en Vargas Martínez, Gustavo, *Simón Bolívar. Semblanza y documentos*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 51-87.

Bolívar, Simón (1819), "The Angostura Address", en Lijphart, Arend, *Parliamentary versus Presidential Government*, New York: Oxford University Press, 1992, pp. 97-100.

Caillet Bois, Julio (1965), *Antología de la Poesía Hispanoamericana*, Madrid: Editorial Aguilar.

Carbonell, Miguel, Orozco, Wistano, y Vázquez, Rodolfo (eds.) (2002), *Estado de Derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, Ciudad de México: UNAM, ITAM, Siglo Veintiuno Editores.

Castañeda, Jorge G. (1993), *La casa por la ventana. México y América Latina después de la Guerra Fría*, Ciudad de México: Cal y Arena.

Castañeda, Jorge G. (1993), *La Utopía desarmada. Intrigas, dilemas y promesa de la izquierda en América Latina*, Ciudad de México: Joaquín Mortiz.

Castañeda, Jorge G. (1995), *The Mexican shock: its meaning for the United States*, New York City: The New Press.

Castañeda, Jorge G. (1996), "Democracy and Inequality in Latin America: A Tension of the Times", en Jorge I. Domínguez y Abraham F. Lowenthal (eds.), *Constructing Democratic Governance. Latin America and the Caribbean in the 1990s*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp. 42-63.

Castañeda, Jorge G. (1999), *La Herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México*, Ciudad de México: Alfaguara.

Cavarozzi, Marcelo (1993), "El Sentido de la democracia en la América Latina contemporánea", en Garretón, Manuel Antonio (ed.), *Los partidos y la transformación política de América Latina*, Chile: FLACSO, 1993, pp. 17-28.

Coppedge, Michael (1996), "Venezuela: The Rise and Fall of Partyarchy", en Jorge I. Domínguez y Abraham F. Lowenthal (eds.), *Constructing Democratic Governance. Latin America and the Caribbean in the 1990s*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp. 3-19.

Cheema, Shabbir G. (2003), "Strengthening the Integrity of Government: Combating Corruption Through Accountability and Transparency", en Rondinelli, Dennis A. y Cheema, Shabbir G. (eds.), *Reinventing Government for the Twenty-First Century*, Bloomfield: Kumarian Press, Inc., 2003, pp. 99-119.

Cheibub, José Antonio (1999), "Presidentialism and Democratic Performance", en Arnold Reynolds (ed.), *The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*, Great Britain: Oxford University Press, 2002, pp. 104-140.

Dahl, Robert A. (1998), *On Democracy*, New Haven: Yale University Press.

De Soto, Hernando (2002), "La ley de la pobreza", en Solana, Fernando (coordinador), *América Latina XXI: ¿Avanzará o retrocederá la pobreza?*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, pp. 178-180.

Dussel, Enrique (1994), "The Catholic Church in Latin America since 1930", en Bethell, Leslie (ed.), *The Cambridge History of Latin America*, New York: Cambridge University Press, volumen VI, pp. 547-582.

Easton, David (1965), *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires: Amorrortu, octava edición, 1999.

Fitoussi, Jean-Paul (2004), "Globalización, mercado y democracia", en Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos: contribuciones para el debate*, Buenos Aires: PNUD, pp. 311-355.

Fix-Fierro, Hector y López-Ayllón, Sergio (2002), "Legitimidad contra legalidad. Los dilemas de la transición jurídica y el Estado de derecho en México", en Carbonell, Miguel, Orozco, Wistano, y Vázquez, Rodolfo (eds.), *Estado de Derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, Ciudad de México: UNAM, ITAM, Siglo Veintiuno Editores, 2002, pp. 329-371.

Fuentes, Carlos (1992), *El Espejo Enterrado*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Garretón, Manuel Antonio (ed.) (1993), *Los partidos y la transformación política de América Latina*, Chile: FLACSO.

Garzón Valdés, Ernesto (2002), "Estado de Derecho y democracia en América Latina", en Carbonell, Miguel, Orozco, Wistano, y Vázquez, Rodolfo (eds.), *Estado de Derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, Ciudad de México: UNAM, ITAM, Siglo Veintiuno Editores, 2002, pp. 205-234.

Hagopian, Frances (1996), "Traditional Power Structures and Democratic Governance in Latin America" en Jorge I. Domínguez y Abraham Lowenthal (eds.), *Constructing Democratic Governance. Latin America and the Caribbean in the 1990s*, Baltimore: The John Hopkins University Press, pp. 64-88.

Huntington, Samuel (1994), *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona: Paidós.

Huntington, Samuel (1989), "The modest meaning of democracy." En Robert A. Pastor (ed.), *Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum*, New York: Holmes and Meier, pp. 11-28.

Kantor, Harry (1977), "Efforts made by various Latin American countries to limit the power of the president." En Lijphart, Arend (1992), *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford, Great Britain: Oxford University Press, pp. 101-110.

Kaplan, Marcos (1978), *Estado y Sociedad*, Ciudad de México: UNAM, tercera edición, 1987.

Kline, Harvey F. (1996), "Colombia: Building Democracy, Midst Violence and Drugs", en Jorge I. Domínguez y Abraham F. Lowenthal (eds.), *Constructing Democratic Governance. Latin America and the Caribbean in the 1990s*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp. 20-41.

Kingstone, Peter R. y Power Timothy J. (eds.) (2000), *Democratic Brazil. Actors, Institutions and Processes*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Lagos Escobar, Ricardo (2004), "Prefacio", en Programa de Naciones Unidas para le Desarrollo, *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos: contribuciones para el debate*, Buenos Aires: PNUD, pp. 9-14.

Lamounier, Bolívar (1996), "Brazil: The Hyperactive Paralysis Syndrome", en Jorge I. Domínguez y Abraham F. Lowenthal (eds.), *Constructing Democratic Governance. Latin America and the Caribbean in the 1990s*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp. 166-187.

Lechner, Norbert (1988), *Los patios interiores de la democracia*, Santiago: Fondo de Cultura Economica.

Lijphart, Arend (1992), *Parliamentary versus Presidential Government*, New York: Oxford University Press.

Linz, Juan J. (1987), *La quiebra de las democracias*, Madrid: Alianza Universidad.

Linz, Juan J. (1964), "An Authoritarian Regime: The Case of Spain", en Erik Allardt (ed.), *Cleavages, Ideologies, and Party Systems*, Helsinki: Transactions of the Westermarck Society, pp. 291-342.

Linz, Juan J. y Stepan, Alfred (1989), "Political Crafting of Democratic Consolidation or Destruction: European and South American Comparisons", en Robert A. Pastor (ed.), *Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum*, New York: Holmes and Meier, pp. 42-48.

Linz, Juan J. (1990), "The Perils of Presidentialism", en Arend Lijphart (ed.), *Parliamentary versus Presidential government*, Oxford, U.K.: Oxford University Press, 1992, pp. 118-127.

Linz, Juan J. (1990), "The Virtues of Parliamentarism", en Arend Lijphart (ed.), *Parliamentary versus Presidential government*, Oxford, U.K.: Oxford University Press, 1992, pp. 212-216.

Linz, Juan J. y Stepan, Alfred (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

López-Ayllón, Sergio (2002), ver Fix-Fierro, Hector y López-Ayllón, Sergio.

Lukacs, John (1999), *Five Days in London*, New Haven: Yale University Press.

- Luque Muñoz, Henry (ed.), (1996), *Tambor en la sombra. Poesía Colombiana del Siglo XX*, Ciudad de México, San Luis Potosí y Santafé de Bogotá: Editorial Verdehalago, Editorial Ponciano Arriaga y Banco de la República de Colombia.
- Mainwaring, Scott (1990), "Presidentialism in Latin America" en Lijphart, Arend, *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford, Great Britain: Oxford University Press, 1992, pp. 111-117.
- Mainwaring, Scott (1992), "Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues", en Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell, y J. Samuel Valenzuela (eds.), *Issues in Democratic Consolidation. The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Indiana: University of Notre Dame Press, pp. 294-341.
- Malik, Khalid y Waglé, Swarnim (2003), "Building Social Capital Through Civic Engagement" en Rondinelli, Dennis A. y Cheema, Shabbir G. (eds.), *Reinventing Government for the Twenty-First Century*, Bloomfield: Kumarian Press, Inc., 2003, pp. 143-161.
- Marras, Sergio (1992), "Viajando en furgón de cola. Entrevista con Carlos Fuentes", en Sergio Marras, *América Latina: Marca Registrada*, Buenos Aires: Zeta, pp. 31-66.
- McPherson, Michael (1986), "The Social Scientist as Constructive Skeptic: On Hirschman's Rol", en Alejandro Foxley, Michael S. McPherson, y Guillermo O'Donnell (eds.), *Development, Democracy, and the Art or Trespassing. Essays in Honor of Albert O. Hirschman*, Indiana: University of Notre Dame Press, pp. 305-315.
- Méndez Silva, Ricardo (ed.) (1994), *Tendencias del cambio democrático*, Ciudad de México, UNAM.
- Méndez Silva, Ricardo (1994), "La Democracia, debut y conflicto en las Relaciones Internacionales", en *Tendencias del cambio democrático*, Méndez Silva, Ricardo (ed.), Ciudad de México, UNAM, 1994, p. 11-29.
- Monterroso, Augusto (1959), *Obras completas (y otros cuentos)*, Ciudad de México: Era, sexta reimpresión, 2000.
- Montesquieu o de Secondat, Charles Louis (1748), "The Spirit of the Laws", en Lijphart, Arend (ed.), *Parliamentary versus Presidential government*; Oxford: Oxford University Press, 1992, pp. 48-51.
- Muñoz, Heraldo (1996), "The Dominant Themes in Latin American Foreign Relations: An Introduction", en Heraldo Muñoz y Joseph S. Tulchin (eds.), *Latin American Nations in World Politics*, Boulder: Westview Press, pp. 1-16.
- Muñoz, Heraldo (1996), "Collective Action for Democracy in the Americas", en Heraldo Muñoz y Joseph S. Tulchin (eds.), *Latin American Nations in World Politics*, Boulder: Westview Press, pp. 17-34.
- Narayan Shende, Suresh, "Mobilizing the State's Financial Resources for Development", en Rondinelli, Dennis A. y Cheema, Shabbir G. (eds.), *Reinventing Government for the Twenty-First Century*, Bloomfield: Kumarian Press, Inc., 2003, pp. 121-142.
- Negretto, Gabriel L. (2002), "Hacia una nueva visión de la separación de poderes en América Latina", en Miguel Carbonell, Wistano Orozco y Rodolfo Vázquez (eds.), *Estado de Derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, Ciudad de México: UNAM, ITAM, Siglo Veintiuno Editores; pp. 299-328.

Norton, Mary Beth, et. al. (eds.) (1998), *A People and a Nation. A History of the United States / Volume II: Since 1865*, Boston: Houghton Mifflin Company.

Ocampo, José Antonio (2004), "Economía y democracia", en Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos: contribuciones para el debate*, Buenos Aires: PNUD, pp. 356-413.

O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe C. y Whitehead, Laurence (eds.), (1986), *Transiciones desde un gobierno autoritario / América Latina*, Volumen II, Barcelona: Paidós.

O'Donnell, Guillermo (1988), *Bureaucratic Authoritarianism. Argentina, 1966-1973 in Comparative Perspective*, San Diego: University of California Press.

O'Donnell, Guillermo (1992), "Transitions, Continuities, and Paradoxes", en Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell, y J. Samuel Valenzuela (eds.), *Issues in Democratic Consolidation. The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Indiana: University of Notre Dame Press, pp. 17-56.

Osmanczyk, Edmund Jan (1985), *Enciclopedia of the United Nations and International Agreements*, Philadelphia: Taylor and Francis Inc.

Pipitone, Ugo (1994), *La salida del atraso: un estudio histórico comparativo*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica y Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2004), *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos: contribuciones para el debate*, Buenos Aires: PNUD.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2004), *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos: Ideas y aportes*, Buenos Aires: PNUD.

Raz, Joseph (1977), "El Estado de derecho y su virtud", en Carbonell, Miguel, Orozco, Wistano, y Vázquez, Rodolfo (eds.), *Estado de Derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, Ciudad de México: UNAM, ITAM, Siglo Veintiuno Editores, 2002, pp. 15-36.

Rondinelli, Dennis A. y Cheema, Shabbir G. (eds.) (2003), *Reinventing Government for the Twenty-First Century*, Bloomfield: Kumarian Press, Inc.

Rondinelli, Dennis A. (2003), "Partnering for Development: Government-Private Sector Cooperation in Service Provision", en Rondinelli, Dennis A. y Cheema, Shabbir G. (eds.), *Reinventing Government for the Twenty-First Century*, Bloomfield: Kumarian Press, Inc., 2003, pp. 219-239.

Sax-Fernández, John (ed.) (1999), *Globalización: crítica a un paradigma*, Ciudad de México: UNAM / IIE / DGAPA / Plaza y Janés.

Santiago Nino, Carlos (1989), "Ideas and attempts at reforming the presidentialist system of government in Latin America", en Lijphart, Arend (ed.), *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford, Great Britain: Oxford University Press, 1992, pp. 128-132.

Scherer, Julio (1986), *Los presidentes*, Ciudad de México: Grijalbo.

Schmitter, Philippe C. (1986), ver O'Donnell, Guillermo.

Shapiro, Ian (1999), *Democratic Justice*, New Haven: Yale University Press.

- Shapiro, Ian (2003), *The State of Democratic Theory*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Skalnik, Carol (1998), *The Czech and Slovak Republics. Nation versus State*, Boulder: Westview Press, pp. 55-64.
- Solana, Fernando (coordinador) (2002), *América Latina XXI: ¿Avanzará o retrocederá la pobreza?*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Stein, Stanley J. y Stein, Barbara H. (1970), *La herencia colonial de América Latina*, Ciudad de México: Siglo XXI.
- Stepan, Alfred (1989 y 1996), ver Linz, Juan J.
- Stiglitz, Joseph E. (2004), "Globalización, organismos financieros internacionales y las economías latinoamericanas", en Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos: contribuciones para el debate*, Buenos Aires: PNUD, pp. 414-437.
- Valenzuela, Samuel J. (1992), "Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions", en Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell, y J. Samuel Valenzuela (eds.), *Issues in Democratic Consolidation. The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Indiana: University of Notre Dame Press, pp. 57-104.
- Vargas Martínez, Gustavo (1998), *Simón Bolívar. Semblanza y documentos*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Vargas Llosa, Mario (1993), *El pez en el agua*, Barcelona: Seix Barral.
- Verdehalago (1994), *Las oscuras ventanas de la tarde. Poesía joven de Chile*, Ciudad de México: Verdehalago.
- Vilas, Carlos (1995-96), "Seis ideas falsas sobre la globalización", en Sax-Fernández, John (ed.), *Globalización: crítica a un paradigma*, Ciudad de México: UNAM / IIE / DGAPA / Plaza y Janés, 1999, pp. 69-101.
- Weber, Max (1947), *The Theory of Social and Economic Organization*, Glencoe: The Free Press, segunda edición, 1956.
- Weyland, Kurt (2000), "The Brazilian State in New Democracy", en Kingstone, Peter R. y Power Timothy J. (eds.), *Democratic Brazil. Actors, Institutions and Processes*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pp. 36-57.
- Whitehead, Laurence (1986), "La democratización frustrada de Bolivia 1977-1980", en O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe C. y Whitehead, Laurence (eds.), (1986), *Transiciones desde un gobierno autoritario / América Latina*, Volumen II, Barcelona: Paidós, 1986, pp. 79-111.
- Wilgus, A. Curtis (1963), *South American Dictators*, New York: Russell and Russell Inc.
- Wybo Alfaro, Luis (1994), *De Burundi a Moldavia y de Bengala a México: un panorama geopolítico de fronteras*, Ciudad de México: IMRED.
- Zea, Leopoldo (1995), *Fuentes de la Cultura Latinoamericana*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Revistas y artículos

Abella, Gloria (1997), "América Latina: la frágil estabilidad democrática", en *Universidad de México*, Ciudad de México: UNAM, No. 557, junio 1997, pp. 16-19.

Abella, Gloria (1999), "Venezuela: el mesianismo al poder", en *Carta de Políticas Públicas en México y el mundo*, Ciudad de México: UNAM / Facultad de Economía, Año 1, No. 3, enero 1999, pp. 14-17.

Anaya, Alejandro y Carbonell, Miguel (1999), "Instituciones judiciales y rediseño del Estado", en *Este País*, Ciudad de México: DOPSA, No. 102, septiembre 1999, pp. 40-44.

Appenzeller, Tim (2004), "The end of cheap oil", en *National Geographic*, Washington, D.C.: National Geographic Society, Vol. 205, No. 6, junio 2004, pp. 80-109.

Bouchain Galicia, Rafael C. (1995), "El acuerdo de emergencia económica y la crisis de divisas: la canción sigue siendo la misma", en *Momento Económico*, Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Economicas / UNAM, No. 78, marzo 1995, versión digital.

Becker, David G. (1999), "Latin America: Beyond 'Democratic Consolidation'", en *Journal of Democracy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, Vol. 10, No. 2, abril 1999, pp. 138-151.

Camacho Solís, Manuel (2000), "Venezuela: What Next?" En *Yale Latin America Review*, New Haven: Yale Latin America Review, Vol. 2, No. 1, winter 2000, pp. 8-10.

Calderón V., Juan Carlos (2000), "Las pingües escopetas de la prensa", en *Revista Probidad*, PROBIDAD, séptima edición, marzo-abril 2000, versión digital, pp.1-3.

Cansino, César (1998), "Democracia y Sociedad Civil en América Latina", en *Metapolítica*, Ciudad de México: CEPCOM, Vol. 2, No. 7, julio-septiembre 1998, pp.435-461.

Carbonell, Miguel (1999), ver Anaya, Alejandro.

Carbonell, Miguel (2004), "Transparencia Informativa y función judicial: el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", ponencia presentada en la "Conferencia judicial sobre libertad de prensa en México", convocada por la Sociedad Interamericana de Prensa, Ciudad de México, 14 de enero de 2004, 4 páginas. Copia proporcionada por el autor vía correo electrónico.

Castañón, Adolfo (1999), "La democracia unánime o el guerrero oracular", en *Letras Libres*, Ciudad de México: Letras Libres, No. 9, septiembre 1999, pp. 108-111.

Cerutti Guldberg, Horacio (1998), "¿Democracia y proyecto latinoamericano para México?" En *Metapolítica*, Ciudad de México: CEPCOM, Vol. 2, No. 7, julio-septiembre 1998, pp. 483-494.

Dahl, Robert A. (1997), "On deliberative democracy", en *Dissent*, N.Y.: Dissent, summer 1997, pp. 54-58.

De Gortari, Hira (1982), "La política en la formación del Estado Nacional", en *Revista Mexicana de Sociología*, Ciudad de México: UNAM / Instituto de Investigaciones Sociales, Año XLIV, Volumen XLIV, No. 1, 1982, pp. 263-284.

De Soto, Hernando (2002), "La capitalización de los pobres y de las clases medias de México", en *Este País*, Ciudad de México: DOPSA, No. 132, marzo 2002, Suplemento especial, pp. 1-24.

Díaz-Bonilla, Eugenio, Kaukab, Rashid S., y Orden, David (2003), "Liberalizing Agricultural Trade and Developing Countries", en *Trade, Equity, and Development*, Washington, D.C: Carnegie Endowment for International Peace, No. 6, marzo 2003, pp. 1-7.

Dodson, Michael (2002), "Assessing Judicial Reform in Latin America", en *Latin American Research Review*, Austin, TX: University of Texas Press, volume 37, number 2, 2002, pp. 200-220.

Domínguez, Jorge I. (1997), "Crisis de Representación en América Latina", en *Este País*, Ciudad de México: DOPSA, No. 72, marzo 1997, pp. 33-42.

Echegollen Guzmán, Alfredo (1998), "Cultura e imaginarios políticos en América Latina", en *Metapolítica*, Ciudad de México: CEPCOM, vol. 2, no. 7, julio-septiembre 1998, pp. 495-511.

Elizondo Mayer-Serra, Carlos, Suárez Dávila, Francisco, y Reyes Heróles, Federico (2002), "Ernesto Zedillo: los retos del financiamiento para el desarrollo", en *Este País*, Ciudad de México: DOPSA, No. 132, marzo 2002, pp. 12-23.

Elliot, John H. (1999), "¿Tienen las Américas una historia común?" En *Letras Libres*, Ciudad de México: Letras Libres, No. 6, junio 1999, pp. 10-19.

Fernández, Arturo M. (2002), "Estado de derecho y desarrollo económico: una ilustración sobre el mercado crediticio mexicano", en *Este País*, Ciudad de México: DOPSA, No. 138, septiembre 2002, pp. 31-37.

Fukuyama, Francis (1995), "El futuro de la democracia" en *Este País*, Ciudad de México: DOPSA, No. 56, noviembre 1995, pp. 22-25.

Fukuyama, Francis (1989), "The End of History?" En *The National Interest*, Washington D.C.: The National Interest, No. 16, summer 1989, pp. 3-18.

Fundación Este País: Indicadores noviembre 2002, "Salud pública en México: la batalla por la calidad", en *Este País*, Ciudad de México: DOPSA, No. 140, noviembre 2002, pp. 67-72.

Fundación Este País: Indicadores abril 2003, "El lugar de México en el mundo", en *Este País*, Ciudad de México: DOPSA, No. 145, abril 2003, pp. 9, 13, 17, 21, 25, 31, 37, 43, 47, 51, 55, 57, 63, 65, 69, 73, 77, 79, 83, 91, 93, 99, 107, 109, 113, 125, 131 y 137.

Fundación Este País: Indicadores abril 2004, "La Federación a debate", en *Este País*, Ciudad de México: DOPSA, No. 157, abril 2004, pp. 1-24.

Garzón Real, Baltazar (1998), "Auto de detención dictado a Augusto Pinochet", emitido en Madrid el 18 de octubre de 1998. En *Análítica.com*, Caracas: Venezuela Analítica Editores, documento archivado en Biblioteca electrónica, versión digital.

Goldstein, Morris (1999), "El futuro de la arquitectura financiera internacional", en *Este País*, Ciudad de México: DOPSA, No. 106, enero 2000, pp. 42-50.

González Rodríguez, Sergio (2000), "La Vida Nueva (Sin el PRI)", en *Letras Libres*, Ciudad de México: Letras Libres, No. 20, agosto 2000, pp. 30-35.

Gray, John (1999), "Falso amanecer / Las desilusiones del capitalismo globalizado", en *Nexos*, Ciudad de México: Nexos, sociedad, ciencia, y literatura, No. 260, agosto 1999, pp. 35-51.

Grenier, Yvon (1999), "Los olvidados: insurgentes e insurgencias", en *Letras Libres*, Ciudad de México: Letras Libres, No. 9, septiembre 1999, pp. 14-20.

Guerrero, Juan Pablo y Hofbauer, Helena (2003), "Budget transparency in Latin America ", en *Transparency International Global Corruption Report 2003*, Berlín: Transparency International, 2003, pp. 274-277.

Hirschman, Albert O. (1984), "Grassroots Development in Latin America", en *Challenge*, Armork: M.E. Sharp Inc., Vol. 27, No. 4, 1984, pp. 4-9.

Hofbauer, Helena (2003), ver Guerrero, Juan Pablo.

Hoffman, Kelly (2003), ver Portes, Alejandro.

Hopkins, Jack W. (1974), "Contemporary Research on Public Administration and Bureaucracies in Latin America", en *Latin American Research Review*, Austin, TX: University of Texas Press, Volume 9, No. 1, 1974, pp. 109-135.

Huntington, Samuel (1995), "El largo camino de la democracia", en *Este País*, Ciudad de México: DOPSA, No. 56, noviembre 1995, pp. 2-8.

Karatnycky, Adrian (2000), "The 1999 Freedom House Survey / A Century of Progress", en *Journal of Democracy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, Vol. 11, No. 1, enero 2000, pp.187-200.

Kaukab, Rashid S. (2003), ver Diaz-Bonilla, Eugenio

Krauze, Enrique (1999), "Los idus de marzo", en *Letras Libres*, Ciudad de México: Letras Libres, No. 3, marzo 1999, pp. 8-13.

Krauze, Enrique (2000), "Mores and democracy in Latin America", en *Journal of Democracy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, Vol. 11, No. 1, enero 2000, pp. 18-24.

Krauze, Enrique (2000), "La ética católica y el espíritu de la democracia", en *Letras Libres*, Ciudad de México: Letras Libres, No. 14, febrero 2000, pp. 12-19.

Lagos, Marta (1997), "Latin America's Smiling Mask", en *Journal of Democracy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, Vol. 8, No. 3, julio 1997, pp. 125-137.

Lagos, Marta (2003), "Public opinion of corruption in Latin America", en *Transparency International Global Corruption Report 2003*, Berlín: Transparency International, 2003, pp. 282-284.

Le Clercq, Juan Antonio (1996), "Latinoamérica: hacia una nueva forma de hacer política." En *Estudios Políticos*, Ciudad de México: UNAM / FCPYS, No. 13, octubre-diciembre 1996, pp. 33-54.

Lipset, Martin Seymour (2000), " La necesidad de los partidos políticos" en *Letras Libres*, Ciudad de México: Letras Libres, No. 14, febrero 2000, pp. 24-28.

Lowenthal, Abraham F. (1999), "Relaciones Estados Unidos-América Latina al cambio de siglo: gestión de la agenda "interméstica"", en *Este País*, Ciudad de México: DOPSA, junio 1999, pp. 2-16.

Luiselli Fernández, Cassio (1998), "Tristes tigres asiáticos", en *Nexos*, Ciudad de México: Nexos, sociedad, ciencia, y literatura, No. 248, agosto 1998, pp. 69-73.

Lynn Karl, Terry (1991), "Dilemas de la democratización en América Latina", en *Foro Internacional*, Ciudad de México: Colegio de México, No. 123, 1991, pp. 388-417.

Lynn Karl, Terry (2000), "Economic Inequality and Democratic Instability", en *Journal of Democracy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, Vol. 11, No. 1, enero 2000, pp. 149-156.

Marichal, Carlos (2004), "Deuda y reforma fiscal: la experiencia histórica", en *Este País*, Ciudad de México: DOPSA, No. 162, septiembre 2004, pp. 4-9.

Muñoz Izquierdo, Carlos (2001), "Escolaridad, empleabilidad y distribución del ingreso: experiencia reciente en América Latina y el Caribe", en *Relaciones Internacionales*, Ciudad de México: FCPYS / UNAM, Nos. 85-85, septiembre 2000 – abril 2001, pp. 85-105.

O'Donnell, Guillermo (1994), "Delegative Democracy", en *Journal of Democracy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, Vol. 5, No. 1, enero 1994, pp. 55-69.

O'Donnell, Guillermo (1996), "Illusions about Consolidation", en *Journal of Democracy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, Vol. 7, No. 2, abril 1996, pp. 35-47.

O'Donnell, Guillermo (1998), "Polyarchies and the (un)rule of law in Latin America", Working Paper No. 254, Notre Dame: The Helen Kellog Institute for International Studies/ University of Notre Dame, 1998, pp. 1-28.

O'Donnell, Guillermo (2000), "The Judiciary and the Rule of Law", en *Journal of Democracy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, Vol. 11, No. 1, enero 2000, pp. 25-31.

Orden, David (2003), ver Díaz-Bonilla, Eugenio

Osorno, Guillermo (1999), "Entrevista con Joaquín Villalobos", en *Letras Libres*, Ciudad de México: Letras Libres, No. 9, septiembre 1999, pp. 54-57.

Pérez Cabello, Miguel Arturo (1999), "La democracia de Robert A. Dahl: el viaje y su autor", en *Este País*, Ciudad de México: DOPSA, No. 101, agosto 1999, pp. 13-15.

Pérez Cabello, Miguel Arturo (1999), "Juan J. Linz: una voz de la Transición", en *Kaos Internacional*, Ciudad de México: Paradigma, Vol. 1, No. 3, marzo-abril 1999, pp. 37-44.

Pérez Cabello, Miguel Arturo (1995), "¿Una Frontera sin Dibujar?" En *Urbi et Orbi*, Ciudad de México: ITAM, No. 8, primer trimestre 1995, pp. 23-24.

Pipitone, Ugo (1998), "Ensayo sobre democracia, desarrollo, América Latina y otras dudas", en *Metapolítica*, Ciudad de México: CEPKOM, Vol. 2, No. 7, julio-septiembre 1998, pp. 463-482.

Pipitone, Ugo (2002), "Estado y mercado: hacia nuevos equilibrios. Un manifiesto reformista", en *Este País*, Ciudad de México: DOPSA, No. 132, marzo 2002, pp. 2-10.

Popkin, Margaret (2003), "Access to Justice, Good Governance, and Civil Society" (Borrador), Banco Interamericano de Desarrollo, 5 de julio del 2003, pp. 1-28. Versión digital disponible en: www.iadb.org/sds/doc/SGC-Panel_IV.pdf.

Portes, Alejandro y Hoffman, Kelly (2003), "Latin American Class Structures: Their Composition and Change during the Neoliberal Era." En *Latin American Research Review*, Austin, TX: University of Texas Press; Volume 38, No. 1, 2003, pp. 41-82.

Reyes Heróles, Federico (2002), ver Elizondo Mayer-Serra

Rico, Maite y De la Grange, Bertrand (1999), "Centroamérica, la derrota de los dogmas." En *Letras Libres*, Ciudad de México: Letras Libres, No. 9, septiembre 1999, pp. 46-52.

Romero, Juan y Zebadúa, Emilio (2000), "Geografías de la alternancia (1985-2000)", en *Letras Libres*, Ciudad de México: Letras Libres, No. 20, agosto 2000, pp. 58-64.

Rueschemeyer, Dietrich (2004), "Addressing Inequality", en *Journal of Democracy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, Vol. 15, No. 4, octubre 2004, pp. 76-90.

Schiavo-Campo, Salvatore, De Tommaso, Giulio, y Mukherjee, Amitabha (1997), "Government Employment and Pay in Global Perspective: a selective synthesis of International facts, policies and experience", World Bank, documento generado por el Public Sector Management and Information Technology Team del Departamento Técnico para Europa, Asia Central, Medio Oriente y el Norte de África, 1997, pp. 1-68.

Soares, Mário (1999), "The Democratic Invention", en *Journal of Democracy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, Vol. 10, No. 2, abril 1999, pp. 105-112.

Soto, Raimundo (2000), "La Corrupción desde una Perspectiva Económica", Georgetown University y Banco Central de Chile, pp. 1-44. Versión digital disponible en la base de datos del Banco Mundial.

Suárez Dávila, Francisco (2002), ver Elizondo Mayer-Serra

Talbot, Strobe (1996), "Democracy and the National Interest", en *Democracy. A Foreign Affairs Reader*, New York: Council of Foreign Relations, 1998, pp. 53-69.

Valenzuela, Arturo (2004), "Latin American Presidencies Interrupted", en *Journal of Democracy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, Vol. 15, No. 4, octubre 2004, pp. 5-19.

Vargas Llosa, Mario (2001), "Los cuarenta ladrones", en *Letras Libres*, Ciudad de México: Letras Libres, No. 27, marzo 2001, pp. 24-28.

Vázquez Mota, Josefina (2003), "Las brechas de la desigualdad: el principal desafío de política social en México", en *Este País*, Ciudad de México: DOPSA, No. 147, junio 2003, Suplemento especial, pp. 1-8.

Vega Rodríguez, Francisco (2004), "Los otros costos del Fobaproa", en *Este País*, Ciudad de México: DOPSA, No. 162, septiembre 2004, pp. 12-15.

Williamson, John (2003), "El Consenso de Washington y qué se debe hacer", en *Análítica.com*, Caracas: Venezuela Analítica Editores, 2 de septiembre del 2003, versión digital.

Woldenberg, José (1995), "¿Y el sistema de gobierno?" En *Universidad de México*, Ciudad de México: UNAM, No. 533, junio 1995, pp. 3-6.

Woldenberg, José (1999), "La transición a la democracia", en *Nexos*, Ciudad de México: Nexos, sociedad, ciencia, y literatura, No. 261, septiembre 1999, pp. 65-73.

Zebadúa, Emilio (2000), ver Romero, Juan

Este País (revista mexicana)

Este País (Revista) (1999), Indicadores: "Encuesta Nacional. Desconfianza en la impartición de justicia", en *Este País*, Ciudad de México: DOPSA, No. 102, septiembre 1999, p. 35.

Este País, “Encuesta nacional sobre desconfianza en la impartición de justicia”, en *Este País*, Ciudad de México: DOPSA, No. 102, septiembre 1999, p. 35.

Este País, “Adolescencia en América Latina / Trabajo entre los 13 y 17 años”, en *Este País*, Ciudad de México: DOPSA, No. 106, enero 2000, p. 25.

Informes, indicadores y documentos oficiales

CEPAL (1999), *Boletín Demográfico No. 63*, Santiago de Chile: Naciones Unidas / CEPAL / ECLAC, enero 1999, versión digital.

CEPAL, PNUD, IPEA (2003), *Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: Naciones Unidas / CEPAL / ECLAC, LC/G.2188-P, febrero 2003.

CEPAL (2004), *Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999*, Santiago de Chile: Naciones Unidas / CEPAL / ECLAC, LC/G.2212-P/E, marzo 2004.

CEPAL (2004), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2003*, Santiago de Chile: Naciones Unidas / CEPAL / ECLAC, LC/G.2224-P, mayo 2004.

CEPAL (2004), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2003-2004*, Santiago de Chile: Naciones Unidas / CEPAL / ECLAC, LC/G.2255-P/E, agosto 2004.

CEPAL (2004), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: Naciones Unidas / CEPAL / ECLAC, LC/G.2226-P, mayo 2004.

CEPAL (2005), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2004-2005*, Santiago de Chile: Naciones Unidas / CEPAL / ECLAC, LC/G.2279-P/E, agosto 2005.

Transparency International Global Corruption Report 2003 (2003), Transparency International, Berlín: Transparency International, 2003, versión digital.

Transparency International (2004), “Corruption Perceptions Index 2003”, en *Transparency International Global Corruption Report 2004*, Berlín: Transparency International, 2004, pp. 284-286, versión digital.

Transparency International Global Corruption Report 2004 (2004), Transparency International, Berlín: Transparency International, 2004, versión digital.

Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (2004), “Diagnóstico”, Ciudad de México: ICESI, versión digital.

Center on Budget & Policy Priorities (2004), “Budget Processes in Latin America generally not open to the public, new study finds”, en *International Budget Project*, Washington D.C.: Center on Budget & Policy Priorities, noviembre 2004, versión digital.

Latinobarómetro 2003: “La Democracia y la Economía”, *Encuesta Latinobarómetro 2003*, Corporación Latinobarómetro, Santiago: Chile, octubre 2003, 57 páginas, versión digital.

Latinobarómetro 2004: “Una década de Mediciones”, *Encuesta Latinobarómetro 2004*, Corporación Latinobarómetro, Santiago: Chile, agosto 2004, 60 páginas, versión digital.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. En Diario Oficial, 11 de junio del 2002. 15 páginas, versión digital.

Reglamento de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. En Diario Oficial, 30 de marzo del 2004, 24 páginas, versión digital.

Transparencia Mexicana (2004), "Encuesta Nacional de corrupción y buen gobierno 2003", Transparencia Mexicana, Ciudad de México, versión digital.

Consenso de San José, VI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, San José, Costa Rica, julio 2004, versión digital: documento digital disponible en el portal de internet del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Naciones Unidas (2003), *World Public Sector Report 2003 / E-Government at the Crossroads*, Estados Unidos: Naciones Unidas / Department of Economic and Social Affairs, ST/ESA/PAD/SER.E/49, octubre 2003, versión digital.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2003), *Human Development Report 2003: Millennium Development Goals: A compact among Nations to end Human poverty*, New York City: Oxford University Press.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2004), *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos: contribuciones para el debate*, Buenos Aires: PNUD.

World Bank (1997), "The State in a Changing World", en *World Development Report 1997*, Washington D.C.: Banco Mundial, 1997.

World Bank (2004), "Regional Perspectives: Latin America and the Caribbean. Selected investment climate indicators", en *World Development Report 2005: A better investment climate for everyone*, Washington D.C.: Banco Mundial, 2004, versión digital.

World Trade Organization (2004), *International Trade Statistics 2004*, Geneva: WTO, octubre 2004, versión digital.

Hemerografía y revistas semanales

Arias, Carlos (2003), "La hora de los militares", en *Reforma*, 8 de junio del 2003, versión digital.

Arias, Carlos (2004), "Acusan a Menem en Suiza", en *Reforma* 7 de diciembre del 2004, versión digital.

Aguilar Zinzer, Adolfo (2001), "Los bosques", en *Reforma*, 7 de diciembre del 2001, versión digital.

Bastenier, M. Á. (1996), "El año que se descosió Europa", en *El País Semanal*, No. 1023, 5 de mayo de 1996, pp. 152-155.

Bell, Daniel (1995), "El mapa que surgió del frío", en *El País Semanal*, No. 1023, 5 de mayo de 1996, pp. 105-106.

Bleta, Atilio y Boschi, Silvana (2005), "La Corte limitará el uso de los decretos de necesidad y urgencia", en *El Clarín*, 7 de agosto del 2005, versión digital.

Brooke, James (2002), "Peru's Former President Plots His Return to Power", en *The New York Times*, 22 de diciembre del 2002, p.3.

Calvo, Mariana, "Diez preguntas y respuestas sobre la crisis argentina", en *El País*, 14 de diciembre del 2001, versión digital.

Campusano S., Mauricio (2003), "Según encuesta, el país no se ha reconciliado", en *El Mercurio*, 5 de julio del 2003, versión digital.

Carrillo, Lilia (2003), "Da Banco Mundial opciones contra desigualdad", en *Reforma*, 8 de octubre del 2003, versión digital.

Carrillo, Lilia y Talamantes, Armando (2003), "Padece México rigidez laboral", en *Reforma*, 8 de octubre del 2003, versión digital.

Carrillo, Lilia y Talamantes, Armando (2003), "Inhiben a negocios trámites legales", en *Reforma*, 8 de octubre del 2003, versión digital.

Carrillo, Lilia (2004), "Crece 5.5% el PIB de América Latina", en *Reforma*, 16 de diciembre del 2004, versión digital.

Cowell, Alan (2005), "Finance Chiefs cancel debt of 18 nations", en *The New York Times*, 12 de junio del 2005, versión digital.

De la Torre, Hugo (2002), "Sube delincuencia, baja competitividad", en *Reforma*, 2 de agosto del 2002, versión digital.

Délano, Manuel (2000), "Un ex agente de la DINA admite ser el autor de la muerte del jefe del Ejército con Allende", en *El País*, 10 de mayo del 2000, versión digital.

Délano, Manuel (2000), "La Corte de Apelaciones de Chile confirma que Pinochet será procesado", en *El País*, 9 de marzo del 2001, versión digital.

Elizondo, Alfonso (2005), "Sociedad posmoderna", en *Reforma*, 10 de Enero del 2005, versión digital.

Forero, Juan (2004), "Latin America is growing impatient with Democracy", en *The New York Times*, 24 junio del 2004, versión digital.

Fuentes, Carlos (2001), "Democracia latinoamericana: anhelo, realidad y amenaza", en *El País*, 15 de mayo del 2001, versión digital.

García Pérez, Alan (1995), "El plebiscito fascista", en *La Jornada*, 17 de abril de 1995, p. 49.

González Arica, Guillermo (1997), "Desmadre contra el Tribunal Constitucional", en *Caretas versión digital*; LIMA: CARETAS, No. 1464, mayo 1997, pp.1-2.

Green, Rosario (2003), "¿Qué pasa en el Sur?", en *Reforma*, 3 de noviembre del 2003, versión digital.

Griswold, Eliza (2002), "The 14-Year-Old Hit Man", en *The New York Times Magazine*, New York: The New York Times, 28 de agosto del 2002, pp. 62-65.

Jiménez, Benito (2004), "Ven progreso en el combate a la tala ilegal", en *Reforma*, 4 de junio del 2004, versión digital.

Kinzer, Stephen (2002), "U.S. and Central America: Too Close for Comfort?" En *The New York Times / Week in Review*, New York, 28 de julio del 2002, p.14.

Kruijt, Dirk (1994), "Guerras étnicas y militares", en *Semanal / La Jornada*, No. 274, 11 de septiembre de 1994, pp. 24-31.

Lagos, Ricardo (2003), "Texto completo del discurso pronunciado por el Presidente Lagos para presentar su propuesta sobre el tema de los Derechos Humanos en Chile", en *El Mercurio*, 13 de agosto del 2003, versión digital.

López, Luis Matías (1995), "Los votos vencen a las botas", en *El País Semanal*, Madrid: El País, 5 de mayo de 1996, pp. 134-137.

Mac Lean, Roberto (1998), "La Justicia Cuesta Abajo", en *Caretas*, Lima: Caretas, No. 1534, septiembre 1998, versión digital.

Machado, Ana Luiza (2003), "PISA: No importa qué lugar ocupamos", en *Reforma*, 20 de julio del 2003, versión digital.

Oppenheimer, Andrés (2002), "Los más denunciados, los más votados", en *Reforma*, 17 de septiembre del 2002, versión digital.

Oppenheimer, Andrés (2002), "La bomba de tiempo en Venezuela", en *Reforma*, 19 de octubre del 2002, versión digital.

Oppenheimer, Andrés (2004), "Chávez seguirá en el centro de la escena", en *Reforma*, 16 de agosto del 2004, versión digital.

Pairone, Alejandro (2005), "Trabajan en Bolivia mitad de sus niños", en *Reforma*, 5 de enero del 2005, versión digital.

Pairone, Alejandro (2005), "Asoma crisis militar en Uruguay. El Canciller Reinaldo Gargano aseguró ayer que su Gobierno no pondrá obstáculos si la justicia dispone la extradición de militares." En *Reforma*, 20 de julio del 2005, versión digital.

Pradera, Javier (1995), "La democracia se contagia", en *El País Semanal*, No. 1023, 5 de mayo de 1996, p. 130.

Ponce, Roberto (2000), "Memorias de los expresidentes mexicanos", en *Proceso*, Ciudad de México: CISA, No. 1250, pp.72-76.

Relea, Francesco (2000), "Fujimori, acusado de falsificar firmas para promover su reelección", en *El País*, 20 de marzo del 2000, versión digital.

Relea, Francesco (2000), "Fujimori se queda a décimas de la mayoría absoluta y habrá segunda vuelta en Perú", en *El País*, 13 de abril del 2000, versión digital.

Reyes Heróles, Federico (2002), "Provocación", en *Reforma*, 19 de febrero del 2002, versión digital.

Reyes Heróles, Federico (2003), "Radicalismo panista", en *Reforma*, 6 de mayo del 2003, versión digital.

Saborit, Antonio (2003), "Poesía en el metro", en *Reforma*, 8 de junio del 2003, versión digital.

Serrill, Michael S. (1995), "Caudillismo", en *Time*, New York: Time, Vol. 145, No. 20, pp. 34-35.

Tenorio, Pedro (1999), "Sin sustento legal", en *Caretas versión digital*; Lima: Caretas, No. 1598, Diciembre de 1999, pp.1-7.

Valbrun, Marjorie (2003), "French Exile Takes a Toll on 'Baby Doc,' Ex-Tyrant of Haiti", en *The Wall Street Journal*, 16 de abril del 2003, pp. 1 y 14.

Vargas Llosa, Mario (1999), "El suicidio de una nación", en *El País*, 20 de octubre de 1999, versión digital.

Vargas Llosa, Mario (2000), "Oro y esclavos", en *El País*, 9 de enero del 2000, versión digital.

Vidal, Armando (2004), "Los decretos de necesidad y urgencia recalientan la agenda parlamentaria", en *El Clarín*, 9 de noviembre del 2004, versión digital.

Caretas (revista semanal peruana)

Caretas, "El Revés del Derecho", en *Caretas*, Editorial, Lima: Caretas, No. 1464, mayo 1997, versión digital.

El Día (diario argentino)

De la Redacción, "América Latina concentra el 75% del total de los secuestros del mundo", en *El Día*, 14 de agosto del 2004, versión digital.

El País (diario español)

De la Redacción, "El Supremo chileno cierra el 'caso Pinochet' por su "demencia vascular."" En *El País*, 1 de julio del 2002, versión digital.

El Universal (diario mexicano)

De la Redacción, "Cuesta corrupción 9% del PIB, revelan", en *El Universal*, 13 de septiembre del 2004, p. A16.

La Jornada (diario mexicano)

De la Redacción, "No habrá marcha atrás en la ley sobre universidades, advierte Fujimori", en *La Jornada*, 29 de mayo de 1995, p. 42.

De la Redacción, "Anuncia Alberto Fujimori que llamará a nuevas elecciones", en *La Jornada*, 17 de septiembre del 2000, versión digital.

De la Redacción, "Fujimori renuncia desde Tokio, por 'un futuro de real democracia.'" en *La Jornada*, 21 de noviembre de 2000, versión digital.

Milenio (diario mexicano)

De la Redacción, "Liberarían a Menem en próximas horas", en *Milenio*, 20 de noviembre del 2001, versión digital.

Reforma (diario mexicano)

De la Redacción, "Liberan a Carlos Menem en Argentina", en *Reforma*, 20 de noviembre del 2001, versión digital.

De la Redacción, "Procesa Chile a asesinos de Carlos Prats", en *Reforma*, 25 de febrero del 2003, versión digital.

De la Redacción, "Propone Slim alianza para impulsar América Latina", en *Reforma*, 8 de octubre del 2003, versión digital.

De la Redacción, "Se recupera Carlos Andrés Pérez en NY", en *Reforma*, 27 de octubre del 2003, versión digital.

De la Redacción, "Aprueban crear ALCA, y concluyen cumbre", en *Reforma*, 20 de noviembre del 2003, versión digital.

De la Redacción, "Sentencian a Alemán por lavado de dinero" en *Reforma*, 7 de diciembre del 2003, versión digital.

De la Redacción, "Condonar EU deuda a Nicaragua", en *Reforma*, 17 de agosto 2004, versión digital.

De la Redacción, "Procesa EU a ex Presidente de Nicaragua", en *Reforma*, 24 de agosto del 2005, versión digital.

De la Redacción (2005), "Promulga Lagos reformas a Constitución", en *Reforma*, 17 septiembre del 2005, versión digital.

Registro (semanario estadounidense hispano)

De la Redacción, "Argentina anula 'leyes del perdón' aprobadas bajo presión militar", en *Registro*, New Haven: New Haven Register, 17 de junio del 2005, p. 11.

The New York Times (diario estadounidense)

De la Redacción, 'The Hypocrisy of Farm Subsidies', en *The New York Times / Week in Review*, New York: The New York Times, 1o. de diciembre del 2002, p. 8.

De la Redacción, 'The Cancún Failure', en *The New York Times*, 16 de septiembre del 2003, versión digital.

Portales de Internet:

Banco Interamericano de Desarrollo / BID
www.iadb.org

Banco Mundial
web.worldbank.org

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
www.clad.org.ve

Comisión Económica para América Latina / CEPAL
www.eclac.org

Diario El Clarín
www.clarin.com

Diario Reforma
www.reforma.com

Diario El Día
www.eldia.com

Diario El País
www.elpaisdigital.es

Diario El Universal
www.el-universal.com.mx

Diario La Jornada
www.jornada.unam.mx

Diario Oficial de la Federación (México)
www.gobernacion.gob.mx/dof/pop.php

Diario Milenio
www.milenio.com

Latinobarómetro
www.latinobarometro.org

Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad
www.icesi.org.mx

Organización de Naciones Unidas / ONU
www.onu.org y www.un.org

Organización Mundial de Comercio / OMC / WTO
www.wto.org

Revista Momento Económico / Instituto de Investigaciones Económicas
ladb.unm.edu/econ/content/momeco/indice/

Revista digital: *Analítica.com*
www.analitica.com

Revista Probidad
www.probidad.org.sv

The New York Times
www.nytimes.com

Transparencia Internacional / Transparency International
www.transparency.org y www.globalcorruptionreport.org

Transparencia Mexicana
www.transparenciamexicana.org.mx