

LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA DESDE 1930

JONATHAN HARTLYN
ARTURO VALENZUELA

Resumen

En el presente documento se analizan las experiencias democráticas de ocho países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Perú, Uruguay y Venezuela) que representan la mayor parte de los años de democracia en el continente durante el periodo a partir de 1930. Aunque las fuerzas sociales y los retos económicos serios han afectado las perspectivas de una consolidación democrática en la región, el presente documento hace hincapié en la importancia que revisten las variables políticas e institucionales. Igualmente, se brinda atención especial a los conflictos entre presidentes ineptos y mayorías parlamentarias hostiles, a las reglas básicas del proceso electoral y a la inclusión de la oposición dentro del botín gubernamental, así como a la solidez y las características principales de los partidos y de los sistemas de partido y de la dirigencia política.

A continuación de la introducción, la primera sección explora el desarrollo constitucional de América Latina, en particular con relación al dilema del presidencialismo y los retos para el establecimiento de una relación adecuada entre los poderes ejecutivo y legislativo. A esto le siguen otras secciones en que se discuten los partidos políticos y los sistemas partidistas, así como la ciudadanía y la participación electoral. La presente reseña sugiere que en los sistemas presidenciales, la democracia tiene mayores posibilidades de éxito cuando un partido estable gira en torno a dos o dos y medio partidos, aunque Chile constituye una excepción parcial a esta regla. A su vez, los países en donde existe una lealtad partidaria cambiante, que tienen sistemas partidistas incipientes y una mayor volatilidad electoral han tenido menor éxito democrático. En todos los países que se analizan se experimentó una ampliación de los derechos ciudadanos y un incremento significativo de la participación electoral popular entre 1930 y 1980. El aumento en la participación electoral se debió a mayores niveles de desarrollo socioeconómico, al surgimiento de partidos y sistemas más sólidos, y a la existencia de agencias electorales más institucionalizadas, todo lo cual reflejó una mayor vigencia del estado de derecho y de la obligatoriedad del voto.

En la segunda parte del documento se presenta una relación de las experiencias democráticas de los ocho países de América Latina antes mencionados durante el periodo comprendido entre 1930 y 1990. Uruguay y Chile son los dos países con la historia más nutrida de contiendas democráticas y de orden constitucional del continente. Un segundo grupo de países lo integran Venezuela, Costa Rica y, con un carácter más ambiguo, Colombia. Estos tres últimos países experimentaron crisis de importancia durante los años cuarenta y cincuenta, que contribuyeron a solucionar de manera permanente el problema de la tolerancia de la oposición democrática, hicieron surgir nuevos partidos (en los dos primeros casos), e incorporaron a nuevos sectores de la población a la vida política. A diferencia de los otros cinco países, ninguno de los tres sufrió un golpe militar durante los años sesenta, setenta u ochenta. El tercer grupo de países —Argentina, Brasil y Perú— experimentó tanto periodos prolongados de régimen autoritario total, como gobiernos democrático-autoritarios híbridos durante los cuales el temor o la realidad de la intervención militar no dejó de entrar en los cálculos de los principales actores políticos. La presente reseña destaca que la historia de la democracia en América Latina ha tenido un carácter definitivamente mixto, y el hecho de que ha estado presente en el continente como una aspiración, como una opción y como una combinación de instituciones y prácticas.

La democracia en América Latina desde 1930 ¹

Con frecuencia se ha considerado a América Latina como un continente donde, durante los siglos XIX y XX, la arquitectura formal de la democracia ha sido tan sólo una fachada oculta tras un velo delgado para encubrir a los tiranos militares que han impuesto su voluntad sobre los pueblos conservadores y atrasados. Esta visión de los orígenes y el desarrollo de la democracia resulta parcial y engañosa. Durante dos siglos, la lucha por consolidar regímenes representativos, aceptar la legitimidad de la oposición, ampliar la ciudadanía y afirmar el régimen de derecho ha sido un proceso continuo y desigual en ambos lados del

Atlántico. El principio orientador, central pero que a menudo se escapa, ha sido la idea de la soberanía popular, la noción de que el gobierno legítimo lo genera una ciudadanía libre y es responsable ante ésta por sus políticas y acciones. En América Latina, al igual que en Europa y en América del Norte, el hacer realidad estos ideales liberales ha sido una aspiración permanente, aunque con frecuencia se ha enfrentado a retos tales como el desorden político, la guerra civil, los abusos a los derechos humanos, la dictadura y, durante el siglo XX, las alternativas para la organización de la comunidad política que han incluido el fascismo y el marxismo.

Para los primeros decenios del siglo XX, la mayoría de los países principales de América Latina habían logrado establecer, cuando menos, "democracias oligárquicas"; es decir, regímenes en que los presidentes y las asambleas nacionales se derivaban de una competencia política abierta, aunque no totalmente limpia, que contaba con el apoyo de electorados limitados, tal como lo establecían las disposiciones constitucionales. Por este motivo, resultaban comparables, en gran medida, a los regímenes representativos limitados de Europa durante el mismo periodo. Argentina, desde 1912, y Uruguay, desde 1918, tuvieron ambos democracias políticas con sufragio universal para los varones. No obstante, en América Latina, al igual que en Europa, el advenimiento de la depresión mundial de los años treinta desencadenó fuerzas que frenaron el avance de los gobiernos representativos. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, sin embargo, se experimentó un giro breve hacia la democratización, que para finales de los cuarenta y principios de los cincuenta había ya desaparecido. A su vez, el giro más profundo hacia la democracia que se vivió a finales de los años cincuenta se enfrentó al resurgimiento de los regímenes militares en numerosos países durante los sesenta y los setenta. La retirada de los militares del control directo del gobierno a finales de los setenta y durante los ochenta marcó la entrada de América Latina al decenio de los noventa con un número histórico de gobiernos democráticos. Mientras que durante el medio siglo que transcurrió entre los años treinta y los ochenta la mayoría de las naciones pequeñas de América Central y los gigantes regionales como Argentina, Brasil y México permanecieron bastante a la zaga de la construcción democrática, países como Chile, Costa Rica, Uruguay, Colombia y Venezuela experimentaron periodos prolongados de gobierno democrático. En el presente análisis se considera que las definiciones de "democracia" o "democracia política" incluyen tres dimensiones críticas. La primera, para utilizar el término de Robert Dahl, es la competencia.² En una democracia, el gobierno se integra por dirigentes que compiten por el voto de la ciudadanía en elecciones programadas con regularidad. La esencia de la competencia es la aceptación de la legitimidad de la oposición política, el derecho a desafiar a los titulares de los cargos y a reemplazarlos para los puestos principales de la autoridad política. La competencia requiere que el Estado proteja la libertad de expresión y de asociación, y la existencia de elecciones regulares, libres y limpias, capaces de traducir la voluntad de la ciudadanía en opciones para la dirigencia. De particular importancia para la competencia política es el desarrollo de sistemas partidistas sólidos, en los cuales la interacción entre partidos sigue un patrón predecible y las fuerzas electorales continúan dentro de parámetros estables. Los partidos promueven programas o ideologías bien diferenciados, patrocinan a los individuos para que ocupen puestos de elección y actúan como enlace entre la sociedad civil y el Estado.

La segunda dimensión es el constitucionalismo, o respeto por el orden constitucional representado en los documentos y/ o prácticas constitucionales, y que con frecuencia se oponen a la aplicación estricta del principio de régimen mayoritario. Es en este sentido que las democracias contemporáneas deben entenderse como "democracias constitucionales". Al tiempo que garantizan el derecho de la oposición a retar a los titulares apelando al apoyo de la mayoría de los ciudadanos, las democracias constitucionales definen y limitan los poderes de las autoridades gubernamentales. Asimismo, establecen restricciones a la hegemonía de las mayorías electorales o sus representantes, con miras a proteger los derechos y preferencias de los individuos y de las minorías, las opciones de las mayorías futuras y las instituciones propias de la democracia. Estas instituciones y reglas varían e incluyen disposiciones tales como las limitaciones a la reelección presidencial y la separación parcial de los órganos judiciales, electorales y de seguridad de la dirigencia electa. También incluyen la recurrencia a las mayorías legislativas calificadas y a mecanismos complejos para la ratificación cuando entran en juego cambios fundamentales a la constitucional nacional y a las leyes básicas. Por último, establecen las reglas para compartir el poder y para la representación de las minorías, elementos esenciales para ofrecer garantías a la oposición y para promover el concepto de "oposición leal". En la práctica, las democracias constitucionales divergen a tal grado que las mayorías o sus representantes deben apearse a las restricciones constitucionales y legales.

La tercera dimensión es la inclusividad o participación. Por definición, las democracias se basan en el concepto de la soberanía popular. Conforme se desarrollan, las disposiciones constitucionales en torno a la ciudadanía se amplían para incluir proporciones mayores de población adulta, eliminándose restricciones para el sufragio que tengan como base las condiciones de pobreza, el saber leer y escribir, el género, la raza o la pertenencia étnica. Los cambios en las reglas formales, incluyendo los requisitos de residencia y empadronamiento, y una participación eficaz de la población en la política a través de la

expansión de los partidos y los movimientos conducen, con el tiempo, a una inclusividad total.

Se puede considerar que una democracia constitucional se ha consolidado cuando la competencia y el respeto por el orden constitucional gozan de una aceptación amplia por parte de las élites y las masas, y cuando la ciudadanía y la participación electoral efectiva se han hecho extensivos a todos los adultos con un mínimo de condiciones. Esta es una definición de procedimiento de la democracia que a menudo se complementa con un concepto de ciudadanía que incorpora la igualdad formal (sufragio universal) y la protección jurídica contra el abuso del poder por parte del Estado; asimismo, incluye la noción de que exista un nivel suficiente de satisfacción material y de educación, de manera que la participación tenga sentido propio y no se piense que es producto de la manipulación.

La literatura sobre teoría de las ciencias sociales proporciona lineamientos escasos para entender el desarrollo temprano y la consolidación de la democracia en América Latina. Los puntos de vista principales se han inclinado a considerar que el éxito o el fracaso de la democracia tienen que ver directamente con fuerzas culturales y económicas más amplias. Las explicaciones culturales se basan en el legado de la Iglesia Católica Romana y en las experiencias de colonización ibérica que argumentaban que la democracia liberal no encontraría terreno fértil en sociedades conservadoras que se caracterizaban por sus relaciones sociales jerárquicas y el respeto total por una autoridad única. En estas sociedades, incluso conforme fueron formando parte del mundo moderno y alcanzaron niveles importantes de industrialización, el gobierno del hombre fuerte y las estructuras políticas corporativistas tuvieron más probabilidades de florecer que las instituciones representativas que tuvieran como fundamento nociones individualistas tales como la de "un voto por persona".

Desde el punto de vista económico, la escuela de la modernización de los años cincuenta y sesenta sostuvo que el desarrollo económico y la industrialización promoverían una mayor diferenciación social y niveles de educación más elevados, contribuyendo así al pluralismo político y al éxito gradual pero inevitable de prácticas democráticas. En contraste, la corriente dependencista de los años sesenta y setenta implicaba que la democracia liberal se vería frustrada por un modelo de intercambio económico que colocaba el poder económico y político en manos de una oligarquía reducida, al mismo tiempo que desalentaba el desarrollo de grupos burgueses y de clase media y de los estados fuertes necesarios para la evolución de las instituciones y las prácticas democráticas. La industrialización y el desarrollo económico, en lugar de promover el desarrollo de los sectores medios a favor de la democracia, contribuyeron a una reacción autoritaria de los mismos que, aliados con las élites, los militares y el capital internacional, intentaron impedir el incremento del poder de la clase trabajadora y de los grupos populares que amenazaban sus privilegios.

Factores culturales y económicos en su sentido más amplio, tales como una integración nacional eficaz, una sociedad civil vigorosa con una red nutrida de grupos y asociaciones, el desarrollo socioeconómico estable y la eliminación de las desigualdades podrían facilitar el desarrollo de las instituciones y las prácticas democráticas. La presente revisión del modelo de desarrollo democrático en América Latina sugiere, sin embargo, que los factores culturales y socioeconómicos son, en el mejor de los casos, condiciones coadyuvantes, mas no necesarias. Por sí solas no son capaces de explicar los cambios que ha sufrido la experiencia del desarrollo democrático del hemisferio, y tampoco pueden dar cuenta los casos evidentes de desviación. Por lo tanto, son incapaces de explicar porqué en Chile, una de las sociedades más tradicionales y "dependientes" de la región, fue posible estructurar patrones relativamente predecibles de competencia política antes de que éstos se hicieran presentes en un gran número de países europeos. Tampoco pueden dar cuenta del fracaso de Argentina en cuanto al desarrollo de instituciones democráticas estables, en comparación con Uruguay, país con extracción social similar y patrones económicos comparables, que logró establecer una de las democracias más sólidas de la región. Tampoco ayudan a entender ni la consolidación de la democracia en Costa Rica después de la guerra civil de 1948, ni la transformación de Venezuela en una de las democracias más logradas de la región, después de haber sido, hasta 1958, el país menos democrático. Finalmente, los conceptos económicos y culturales también se quedan cortos al tratar de explicar los retrocesos significativos en los modelos políticos de países tan diferentes entre sí como Bolivia y El Salvador, en particular durante una época de recesión económica catastrófica, como fueron los años ochenta.

Resultaría bastante más convincente una perspectiva que hiciera mayor hincapié en los factores políticos, tanto internos como internacionales, y los considerara como variables intervinientes o independientes en sí, más que simples expresiones de los determinantes culturales y socioeconómicos subyacentes. Aunque con frecuencia se considera que estas dimensiones constituyen epifenómenos con escasa repercusión sobre la realidad de la vida política, la experiencia democrática de América Latina sugiere que los factores políticos e institucionales a menudo desempeñan un papel crucial en la definición de las reglas y los procedimientos, y en la determinación de oportunidades políticas, ejerciendo un impacto considerable en la experiencia democrática de un país. Estas dimensiones incluyen la dirigencia y la elección política, así como la función real que tienen las instituciones políticas y las reglas y

procedimientos constitucionales formales cuyo fin es regir el "terreno de juego", alentando o debilitando, a lo largo del tiempo, los fundamentos de los modelos democráticos. Incluyen también a los partidos y a la expresión política de los grupos sociales que vinculan a la sociedad civil con el Estado. El constitucionalismo, la ampliación del sufragio, las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, la capacidad para gobernar, el Estado de Derecho, así como los partidos políticos, los sistemas partidistas y las elecciones son todos rasgos esenciales de la democracia.

Aunque en América Latina las constituciones han parecido efímeras, se ha registrado una interacción compleja entre los cambios sociales más generales y las reglas, las normas y las prácticas que han dictado, en ciertos momentos, los decretos constitucionales. Los reglamentos que establecen las constituciones y las leyes coadyuvan a estructurar la competencia política y a modelar las prácticas políticas, proporcionando el referente esencial legítimo que se requiere durante los intervalos autoritarios, incluso en aquellos países donde el pacto democrático dista mucho de ser una realidad. Dentro de un proceso muy desigual a lo largo del tiempo, la importancia de los reglamentos constitucionales y su papel en la promoción o bloqueo del acomodamiento político, se volvieron bastante más centrales, conforme los actores políticos y los grupos sociales se esforzaron por minimizar la violencia como opción para resolver los conflictos y determinar el orden político. Estas reglas y procedimientos—en especial aquellos que se refieren a la competencia electoral, a las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, a la distribución del patrocinio y a los botines políticos— han afectado al conflicto político de diferentes maneras, ya sea ayudando a polarizar o a hacer desaparecer las tensiones.

Las prácticas democráticas se instituyen cuando los titulares de los cargos y sus contendientes se percatan de que sus intereses fundamentales se ven más favorecidos si se apegan a las instituciones y a los mecanismos formales para resolver sus disputas de manera pacífica, dentro del marco de las prácticas democráticas. En palabras de Dahl, es más probable que se instrumente la democracia si los titulares y sus contendientes se dan cuenta de que los costos de la represión, la insurrección o las de presiones externas exceden a los de la tolerancia y la adaptación mutuas. En gran parte, este proceso ocurre lentamente a lo largo del tiempo. Las democracias más logradas de la región son aquellas que alguna vez experimentaron periodos prolongados de "democracia oligárquica" —con competencia limitada— antes de tornarse gradualmente más inclusivas, y de permitir el desarrollo del aprendizaje a lo largo del tiempo. Con frecuencia se considera que el éxito de la democracia en Chile y Uruguay es consecuencia, cuando menos parcial, de este orden. Aunque entremezclado con periodos de lucha civil intensa, este patrón también resultó relevante en Costa Rica y en Colombia. Argentina, por su parte, no logró desarrollar su democracia política entre los años treinta y los ochenta, y Venezuela, a pesar de su experiencia democrática histórica sólo se convirtió en una de las democracias más sólidas de América Latina después de 1958.

Finalmente, lo que parece permitir la consolidación de la democracia a lo largo del tiempo (en contraposición al establecimiento de prácticas democráticas) es la práctica misma de la propia democracia, proceso de aprendizaje complejo que se ve reforzado por la percepción continua de los actores políticos relevantes de que sus intereses fundamentales se ven más favorecidos por un sistema que resuelve el conflicto político a través del acuerdo y la adaptación, al mismo tiempo que reduce al mínimo la violencia. Existen dos obstáculos evidentes que deben vencerse durante este proceso. El primero es asegurar la aceptación por parte de las élites de la limpieza del proceso de competencia y de la legitimidad de una oposición "leal", es decir, una oposición que no quede totalmente sin voz en el proceso político; el segundo es garantizar la aceptación de una comunidad política extensa, integrada por ciudadanos comunes y no exclusivamente por miembros de la élite. Inicialmente, la cuestión central consistió en hallar los mecanismos para impedir que las élites en competencia se eliminaran entre sí y a sus seguidores movilizados debido al carácter de las contiendas presidenciales de que "el que gana se lleva todo". Posteriormente, la cuestión fue la aceptación de los actores masivos por parte de las élites, y el reconocimiento de estos últimos de las limitaciones que plantea la democracia constitucional.

Para ciertas repúblicas de América Latina, los dos procesos anteriores resultaron claros y bien definidos: las prácticas estables que permitían la competencia política se establecieron durante el siglo XIX y principios del siglo XX, antes del adventimiento de las presiones para una participación de las masas. Esto permitió un proceso más gradual y ordenado, si bien no controlado, de ampliación de la comunidad política como consecuencia de la depresión de 1929, lo que ayudó a garantizar un grado mayor de continuidad política. Para otros países, el reto de la competencia y la inclusividad se presentó de manera simultánea, aumentando el nivel de inseguridad y los riesgos para que los actores establecidos accedieran a la "soberanía popular" como elemento que define el poder político.

Aunque crucial para la consolidación de la democracia, sería erróneo inferir que los retos continuos de forjar la democracia giran exclusivamente en torno a la competencia y la inclusividad. Las sociedades pueden enfrentar retos económicos y sociales graves, o enfrentamientos internacionales que podrían poner en peligro la sobrevivencia de cualquier régimen político. La incapacidad de las instituciones

democráticas para manejar problemas fundamentales que se derivan del conflicto civil o de las crisis económicas severas, pueden minar la legitimidad de las instituciones representativas, apuntando hacia resultados autoritarios. El ejercicio del poder —cómo analizan los dirigentes de un gobierno los problemas y las opciones de política, en especial en el terreno económico— puede tener efectos profundos sobre la legitimidad, la eficacia y el desempeño y, por ende, sobre la democracia. Las amenazas a la democracia pueden también provenir del propio funcionamiento de las instituciones políticas. Los callejones sin salida y la parálisis que provocan los gobiernos minoritarios y los conflictos entre el ejecutivo y el legislativo, o la política del mejor postor entre contendientes que no están dispuestos a comprometerse o luchar contra las fuerzas antidemocráticas pueden tener sus propios efectos, dando inicio o agravando los problemas económicos o sociales y contribuyendo con ello a problemas "sin solución" (en términos de Juan Linz) que a menudo aceleran el colapso del régimen. Los partidos débiles o corruptos pueden agravar las crisis políticas al no contar con autoridad o capacidad de decisión reales. El apoyo encubierto o abierto a las conspiraciones entre dirigentes políticos y elementos militares, en contravención a los mandatos del electorado, dañan severamente las reglas democráticas del juego, particularmente en tiempos de crisis.

En la mayoría de los países, la democracia siempre ha tenido que enfrentar la "opción de violencia", que plantean quienes se resisten al cambio (generalmente los intereses conservadores o los grupos empresariales aliados a los militares), los que luchan por cambiar el orden de las cosas (insurrección socialista) y, en ocasiones, un populismo con ideología confusa. El primer grupo, aunque a veces actúa en nombre de la democracia, desde siempre ha justificado el uso de la violencia bajo pretexto de evitar la anarquía, el surgimiento del comunismo o el colapso económico. Desde 1930, pocos golpes de Estado en América Latina han ocurrido sin la conspiración activa de actores políticos clave, incluyendo a los partidos, que buscan aumentar sus fortunas y defender sus privilegios a través de la violencia cuando no pueden contar con el apoyo electoral adecuado. Ningún país de América Latina, con excepción de Costa Rica, que abolió a las fuerzas armadas en 1949, ha logrado institucionalizar un modelo para el control democrático de los militares, o preservar las medidas constitucionales apropiadas para evitar la manipulación de las fuerzas armadas por parte de la población civil.

El segundo y tercer grupos con frecuencia han presentado imágenes competitivas de la democracia de acuerdo con las definiciones de procedimiento y política que se discutieron anteriormente, que se centran más en las condiciones y los derechos sociales y económicos, y hace hincapié en los imperativos "mayoritarios" de la democracia por encima de las limitaciones constitucionales de la mayoría. Dentro de la derecha, el orden y el crecimiento económico compiten con la democracia; en el caso del populismo y la izquierda, las aspiraciones populares de inclusión y justicia social chocan con ella. La voluntad de la derecha de distorsionar los procedimientos democráticos y de violar sus reglas con frecuencia ha conducido a su denigración, lo que ha alimentado las dudas de los populistas y de la izquierda sobre las posibilidades de lograr reformas si se apegan a las "reglas del juego" de la democracia.

Por lo tanto, para un gran número de países de la región, los periodos de democracia a partir de 1930 se pueden calificar como semidemocráticos, más que como totalmente democráticos, debido a las limitaciones en torno al constitucionalismo, a la competitividad o a la inclusividad, sin dejar de lado el fraude electoral y la manipulación ocasionales. Durante parte del periodo que se analiza, ciertos países latinoamericanos — como por ejemplo Argentina, Brasil y Perú— podrían calificarse como regímenes democrático-autoritarios híbridos que se distinguen por la interferencia persistente de los militares y de grandes intereses económicos en la política, y frecuentemente por una intervención militar directa, aunque breve. Asimismo, en estos tres países se proscribió a algún dirigente o movimiento político en particular (Perón y el peronismo en Argentina, el Partido Comunista en Brasil, y Haya de la Torre y la APRA en Perú).

De lo anterior se desprende que el proceso de construcción democrática es reversible. A principios de los años setenta, no sólo Argentina, Brasil y Perú, sino también países con una larga tradición de gobierno constitucional y respeto por el proceso electoral, tales como Chile y Uruguay, experimentaron cambios profundos en sus sistemas de gobierno. Sin duda, estos procesos se vieron afectados por los conflictos internacionales o por la manifestación de una serie de desintegraciones de formas de gobierno que estimularon e incluso legitimaron las acciones de las fuerzas antidemocráticas. Esto explica, en parte, la naturaleza cíclica de ciertos patrones de cambio en los regímenes de la región. Sin embargo, su verdadero impacto necesariamente varió de acuerdo a la dinámica nacional de cada país.

Esta sección inicia centrándose en temas amplios relacionados con el desarrollo constitucional de América Latina, y en especial con lo que en el presente documento se ha llamado el dilema del presidencialismo. A esto le seguirá una discusión sobre partidos políticos y sistemas de partidos y sobre los derechos ciudadanos y la participación electoral. La segunda parte del capítulo hace un recuento de la experiencia democrática de América Latina durante el periodo de 1930 a 1990. Aquí nos referiremos específicamente a cinco países que, aunque ninguno de ellos escapó a la guerra civil o a los golpes

militares, juntos dan cuenta de más de la mitad de los años de democracia del continente durante el periodo de referencia: Chile, Uruguay, Costa Rica, Venezuela y Colombia; también se hablará de las otras tres naciones que les siguen en términos de su experiencia democrática: Argentina, Brasil y Perú. Estos ocho países son muy diferentes y tienen historias políticas y experiencias democráticas muy variadas. Se incluyen también a las naciones más grandes y con mayor desarrollo económico de la región, con excepción de México. En su conjunto, en 1985 estos países representaron aproximadamente 65 por ciento de la población de América Latina, 70 por ciento de su PIB y 75 por ciento de su valor agregado sobre la producción.

El excluir a México se justifica debido al carácter particular de su sistema e historia políticos durante el periodo a partir de la revolución de 1910. México ha tenido la experiencia más prolongada de estabilidad constitucional entre los países de América Latina durante el periodo que se analiza. La constitución progresista de 1917 tuvo un impacto importante para el resto de América Latina y para el desarrollo del pensamiento sociopolítico de la región. Se trata de un régimen civil esencialmente inclusivo (después de 1940), con una larga tradición de elecciones y ciertas limitaciones constitucionales importantes sobre el poder, en especial una prohibición estricta de la reelección presidencial. Durante varios decenios, su partido hegemónico de la revolución ha sido capaz de ganar las elecciones sin recurrir al fraude (aunque a menudo accedió a él) conforme fue forjando una coalición integracionista y multclasista. México ha logrado disfrazar e incluso apuntalar con cautela a otros partidos para aparentar que existe la oposición y para incrementar la legitimidad democrática, dado que, a lo largo del tiempo, se ha vuelto cada vez más difícil sostener los mitos revolucionarios. Sin embargo, la noción de democracia lleva implícita la posibilidad de una alternancia del poder. Existe un consenso amplio respecto a que México ha desarrollado un sólido régimen autoritario unipartidista que apenas en el último decenio del siglo empieza a volverse liberal. La experiencia mexicana con relación a la política democrática durante el periodo de 1939 a 1990 ha sido limitada.³

Constitucionalismo presidencial

El rompimiento de Iberoamérica con España durante el primer cuarto del siglo XIX estuvo marcado por el surgimiento de fuerzas comprometidas con los principios del republicanismo y con la noción revolucionaria de que la autoridad política emana de la voluntad ciudadana, más que del derecho divino de los reyes. Los principios liberales encontraron un apoyo tenue en América Latina, antes que lograran arraigar en gran parte de Europa.

El modelo obligado en que se basaron los reformadores de América Latina fue la constitución de Estados Unidos de Norteamérica, pacto que había garantizado a las antiguas colonias británicas un gobierno novedoso pero estable durante toda una generación. Durante un lapso bastante corto de tiempo entre 1811 (Chile, Colombia, Venezuela) y 1830 (Uruguay) diecisiete países promulgaron constituciones republicanas inspiradas, en mayor o menor grado, en el documento que se redactó en Filadelfia en 1787.⁴ Al hacerlo, le ganaron la partida a Simón Bolívar, quien hubiera preferido una constitución inspirada en la de Inglaterra de los Tudor, por medio de la cual un presidente vitalicio gobernara con un parlamento electo, como decretaba la Constitución de Bolivia de 1826. Sólo Brasil, cuando se separó de Portugal en 1822, conservó un sistema monárquico, e incluso cuando se abolió el imperio en 1889, ese país adoptó una constitución republicana (1891) sorprendentemente parecida a la de Estados Unidos.

Sin duda, los próceres de América Latina recibieron otras influencias importantes. Los principios constitucionales y las doctrinas legales de Francia, manifiestos en documentos tales como la constitución liberal española de 1812, lograron infiltrarse en un gran número de leyes básicas de la región. Las influencias francesa y española resultan evidentes en instituciones y prácticas tales como los consejos de Estado, los tribunales administrativos, los ministerios del interior, las estructuras administrativas locales y provinciales, y el endoso ministerial para autenticar los decretos presidenciales.

Según Max Weber, en su transición de la autoridad tradicional a la legalidad racional, América Latina también se basó en el Derecho Romano, herencia de las instituciones coloniales españolas y de las innovaciones jurídicas de los códigos napoleónicos. De conformidad con los preceptos de la Ilustración francesa, los dirigentes latinoamericanos pensaban que la ley podía garantizar el orden y el progreso, creencia que cobró mayor actualidad conforme la élite intelectual y política acogió el positivismo durante los últimos decenios del siglo XIX. Esta fe en las normas jurídicas contribuyó a la inclinación por volver a redactar las constituciones, mientras los reformadores o los usurpadores intentaban lograr un mejor ajuste entre los preceptos legales y la realidad política, o bien modelar tal realidad.

A pesar de la fuerte influencia que ejerció el continente europeo, el marco constitucional de Estados Unidos fue decisivo para planear las instituciones básicas del gobierno republicano de los nuevos Estados. Preocupados por el peligro de la tiranía, al igual que lo estuvieron sus contrapartes de América del Norte, los latinoamericanos acogieron el gobierno presidencial, sistema basado en la doctrina de la separación de

poderes, del control y del equilibrio, cuyo objetivo era tanto frenar el poder del ejecutivo como moderar las pasiones de las asambleas electas. Bajo esta fórmula de gobierno, los presidentes y los congresos podían ambos proclamar su legitimidad popular conforme los ejecutivos cumplían términos fijos sin depender de las mayorías legislativas para su sobrevivencia. Mientras el resto del mundo evolucionaba hacia formas parlamentarias de democracia, el hemisferio occidental (con excepción de Canadá y el Caribe británico) se convirtió en el continente del presidencialismo.⁵ Al emular el documento de Estados Unidos, la mayoría de quienes redactaron las constituciones de América Latina optaron por el establecimiento de legislaturas bicamerales en donde la cámara baja reflejara más el principio de "un voto por persona", mientras la cámara alta iba a representar áreas geográficas específicas sin importar cuál fuera el tamaño de la población. Curiosamente, esa fórmula bicameral, estrechamente ligada al concepto del federalismo de América del Norte, la instrumentaron principalmente regímenes unitarios de toda la región. Venezuela (1811), Argentina (1853), Brasil (1891 y México (1924) adoptaron constituciones federales; pero la meta era lograr un equilibrio entre los intereses regionales y la autoridad central, más que crear un "pacto" entre Estados que reclamaban cierto grado de soberanía. Las legislaturas unicamerales se vieron favorecidas en Ecuador y en los países centroamericanos de Costa Rica, Guatemala, Honduras y El Salvador.

En el periodo posterior a 1930, incluso en los ocho países con mayor exposición a la democracia a los que se está concediendo atención especial, la adopción de una nueva constitución con frecuencia fue el reflejo del esfuerzo de un dirigente autoritario por legitimar y/o incrementar su poder. Ejemplos de esto son Perón en Argentina (1949), Vargas en Brasil (1934, 1937), Pinochet en Chile (1980), Terra en Uruguay (1934), y Gómez (1931), López Contreras (1936) y Pérez Jiménez (1953) en Venezuela. El éxito de Pinochet al imponer una nueva constitución a través de un plebiscito en 1980 le dio legitimidad a los ojos de los electorados militares y civiles clave, sin los cuales le hubiera sido difícil perpetuar su régimen. Por otra parte, ciertos intentos por imponer nuevas constituciones tuvieron efectos contraproducentes, ayudando a canalizar la oposición hacia regímenes autoritarios, por ejemplo en Colombia en 1953 y en Uruguay en 1980.

Sería erróneo, sin embargo, decir que todos los cambios constitucionales, en particular durante este periodo reciente, han sido menores, de corta duración, han pasado desapercibidos o se han instrumentado para lograr las metas inmediatas de gobernantes autoritarios, aunque esto haya sido cierto en algunos casos (en especial para los otros doce países de América Latina que no se consideran de manera extensa en este documento). Las constituciones nuevas o enmendadas han marcado giros importantes en la modificación de las instituciones y de las funciones gubernamentales, en la generación de nuevos derechos políticos, en la ampliación de la inclusividad, y en la promoción de derechos sociales y económicos. En este sentido, han reflejado cambios sociales, económicos y políticos más profundos; pero una vez promulgadas, también han ayudado a cambiar las normas y las prácticas de la comunidad política. Las constituciones nuevas con frecuencia han surgido durante "giros" democráticos, como parte de un proceso más amplio de transición democrática. En Perú en 1978 y en Brasil en 1986, la elección de Asambleas Constituyentes permitió que los regímenes autoritarios calcularan e intentaran limitar (sin éxito) el poder de las fuerzas de oposición. Desde 1930, las constituciones nuevas, o las enmiendas importantes a las existentes, han sido resultado de transiciones en cinco de los ocho países bajo estudio: en Brasil (las constituciones de 1946 y de 1988), en Costa Rica (la constitución de 1949), en Perú (la constitución de 1979), en Uruguay (la constitución de 1942), y en Venezuela (las constituciones de 1947 y 1961). En Colombia, todos los aspectos clave del acuerdo de la coalición del Frente Nacional para facilitar la transición se volvieron parte de la constitución de ese país a través del plebiscito de 1957 (con excepción de la alternancia presidencial, que fue resultado de la reforma constitucional de 1959). Asimismo, la incorporación de grupos guerrilleros al proceso político del país, y las presiones para efectuar reformas democráticas fueron impulsos claves que desembocaron en la Asamblea Constituyente y en la nueva Constitución de 1991. El cuadro 1 muestra las constituciones de los ocho países bajo estudio desde 1930.

Las constituciones de América Latina, que reflejan la influencia de la Declaración de Derechos de Estados Unidos y de la Declaración de los Derechos del Hombre de Francia, proclamaban la protección de los derechos individuales, la libertad y los derechos de propiedad de los "ciudadanos". El mejor ejemplo de una constitución "liberal" fue el documento argentino de 1853. La Constitución Mexicana de 1917, que se redactó en Querétaro durante el curso de la revolución incorporó a la ley fundamental una gama extensa de derechos sociales y laborales (los artículos 27 y 123, por ejemplo) ideados para subordinar los derechos individuales a las necesidades colectivas. La Constitución Mexicana restringió drásticamente los derechos y privilegios de la iglesia católica, adoptando una postura radicalmente laica. Durante los años treinta y cuarenta, la mayoría de los países de América Latina siguieron el ejemplo de México, incorporando disposiciones sociales, educativas y laborales a sus constituciones, y haciendo hincapié en "la función social de la propiedad" por encima de los derechos individuales. El respeto a estos

y otros derechos han tendido a aumentar a lo largo del tiempo, tanto en número como en especificidad, ampliando la extensión y la complejidad de las constituciones de América Latina actualmente vigentes. Esto es particularmente cierto respecto de tres ejemplos recientes, las constituciones de Perú (1980), Brasil (1988) y Colombia (1991). De esta manera, las constituciones han venido a reflejar la misma filosofía corporativista y social que inspiró los códigos legales del continente, así como la fe en que la expresión constitucional de los derechos sería un paso adelante hacia su realización, esperanza que con demasiada frecuencia se ha quedado bastante rezagada.

Una de las cuestiones centrales que rigen las constituciones es la forma de gobierno de un país. La autoridad presidencial es el rasgo distintivo de las estructuras formales de la democracia constitucional latinoamericana. Aunque el presidencialismo quedó integrado a la práctica constitucional del hemisferio, la inestabilidad política y el conflicto institucional condujeron a modificaciones significativas en los regímenes que cambiaron el carácter, si no la esencia, de la autoridad ejecutiva a lo largo del tiempo. Estos conflictos a menudo giraron en torno a dos cuestiones estrechamente interrelacionadas: el poder y la autoridad del presidente como figura plebiscitaria, y la naturaleza de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, conflictos que reflejaban luchas más extensas por el poder y la influencia dentro de la sociedad latinoamericana, tanto dentro como fuera de los parámetros constitucionales. En este sentido, la historia constitucional de América Latina es similar a la de una gran parte de Europa. (*véase cuadro 1*)

En América Latina, la búsqueda de una relación equilibrada entre los poderes ejecutivo y legislativo ha sido tormentosa y contradictoria. En la mayoría de los países de la región, en una u otra época ha regido la ley del más fuerte. Durante los periodos de gobierno constitucional, todos los países han experimentado conflictos importantes entre los presidentes que insisten en dejar una huella en la historia, y los órganos legislativos preocupados por detener a la rama ejecutiva y afirmar sus prerrogativas. Sería un error grave restar importancia al grado en que las rivalidades institucionales han contribuido a las dificultades perennes a que se han enfrentado los regímenes presidenciales de América Latina. A diferencia de los regímenes parlamentarios, en los gobiernos presidenciales tanto el ejecutivo como el legislativo claman tener legitimidad popular, culpando a su contraparte de los problemas que se suscitan. El aumento de las prerrogativas del ejecutivo favoreció un mayor estancamiento gubernamental, conforme los ejecutivos se esforzaban por imponer su visión del futuro de la sociedad a las legislaturas displicentes y a los grandes intereses políticos. Con frecuencia este conflicto fue un reflejo de las relaciones tensas que existían entre la oposición política y los partidos gubernamentales, con su monopolio sobre el botín de guerra y el poder político.

Debe subrayarse el hecho de que cuando se discute el constitucionalismo latinoamericano se hace referencia a reglas constitucionales que se aplican a los gobiernos legítimos, y no a las prácticas o reclamos legales de los regímenes no constitucionales. Es importante establecer esta diferencia ya que la mención frecuente de los ejecutivos sólidos de América Latina con frecuencia pasa por alto la diferencia que existe entre dirigentes y usurpadores políticos. La premisa de la presente sección es que los ejecutivos constitucionales de América Latina han tenido bastante menos poder del que generalmente se piensa.

La tendencia al aumento de la autoridad del ejecutivo como consecuencia de la depresión de 1929 representó un proceso global que afectó a los gobiernos tanto democráticos como autoritarios. El poder de los presidentes, los primeros ministros y los dictadores se amplió conforme los gobiernos centrales se convirtieron en administradores de enormes organizaciones burocráticas cuyo objetivo era proporcionar bienestar y promover el desarrollo económico. La crítica que recibió el Estado "liberal", tanto de la izquierda como de la derecha, condujo a una mayor demanda por parte de aquellos Estados con ideologías "desarrollistas". En América Latina, al igual que en Europa, los valores democráticos que hacían énfasis en los derechos políticos, la competencia y la participación se volvieron menos importantes que la capacidad del Estado. El vínculo entre presidencialismo, centralización del poder e impulso tecnocrático para aislar la toma de decisiones dentro de la rama ejecutiva, que promovieron después de la Segunda Guerra Mundial los programas de asistencia internacional, tendió a relegar a las asambleas electas a un plano definitivamente secundario.

Para mediados del presente siglo, los presidentes latinoamericanos ya habían obtenido un poder considerable para la formulación de leyes. Las constituciones vigentes en países como Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela ofrecieron al ejecutivo una amplia "iniciativa" para la formulación de leyes. En un buen número de casos, los ejecutivos obtuvieron prerrogativas exclusivas para la expedición de leyes sobre presupuestos y salarios, mientras que las legislaturas vieron grandemente restringida su autoridad para enmendar tales reglamentos. Los ejecutivos también obtuvieron libertad amplia para emitir decretos, o decretar leyes obligatorias sobre asuntos tan diversos como la defensa nacional y el orden público, las finanzas públicas y la creación de nuevas dependencias y cargos gubernamentales. Esta libertad les fue conferida ya sea directamente a través de disposiciones constitucionales o de la delegación de autoridad por parte del congreso, o bien a través del mandato ejecutivo.

El aumento del poder del ejecutivo dentro de los gobiernos constitucionales, sin embargo, no se tradujo ni en un incremento significativo del poder real, ni en un aumento considerable de la eficiencia gubernamental. Aunque en algunos casos los presidentes constitucionales podían ejercer un poder casi dictatorial, en su mayoría, los funcionarios gubernamentales de América Latina han experimentado una sensación frustrante de debilidad e incapacidad para actuar. El éxito de los ejecutivos ha variado dependiendo de múltiples factores entre los que se encuentran la solidez de los partidos políticos, la viabilidad de las instituciones estatales y las limitaciones a las prerrogativas presidenciales por parte de grupos sociales poderosos y de las fuerzas militares. Sin embargo, la viabilidad del presidencialismo en América Latina se vio más seriamente afectada por la incapacidad de los jefes del ejecutivo de obtener el apoyo de la población y de las mayorías legislativas. Bien sea debido a las configuraciones multipartidistas o a que los partidos presidenciales y las coaliciones con frecuencia se derrumban a mitad del periodo, a los presidentes casi siempre les resulta difícil poner en práctica los programas gubernamentales, lo que ha desembocado en un estancamiento y una parálisis entre el ejecutivo y el legislativo, que a su vez ha alentado la inestabilidad y la intervención militar. La revisión de los casos de 71 presidentes sudamericanos electos en contiendas constitucionales limpias celebradas entre 1930 y 1990 reveló que sólo 27 (38%) fueron electos por una mayoría ciudadana, mientras que una cantidad abrumadora careció del apoyo de su propio partido en la legislatura. Los presidentes electos por minorías y los conflictos significativos entre el ejecutivo y el legislativo han sido factores importantes para el derrumbe de la democracia (ya sea por autogolpe presidencial o por golpe militar) en Argentina (1943), Brasil (1964), Chile (1973), Colombia (1949), Perú (1968 y 1992) y Uruguay (1933 y 1973).

El eterno conflicto entre los poderes constitucionales contribuyó a una contratendencia constitucional cuyo fin era frenar las prerrogativas presidenciales y establecer una relación más equilibrada entre el ejecutivo y el legislativo. Esto incluyó restricciones al periodo presidencial, el desarrollo de mecanismos legislativos para garantizar la responsabilidad ejecutiva, la introducción de ejecutivos colegiados, y la elaboración de pactos con el fin de reducir las prerrogativas ejecutivas y el conflicto político a través de la coparticipación o la forma de gobierno.

Aunque Estados Unidos no limitó la reelección presidencial sino hasta 1951, después de un periodo en que Franklin D. Roosevelt se reelejó tres veces, la mayoría de los países de América Latina adoptaron restricciones en torno al periodo presidencial con bastante anterioridad. Uruguay prohibió la reelección presidencial inmediata de conformidad con la constitución de 1830, norma que se suspendió en 1934 y fue adoptada de nuevo en 1942. Según la constitución de 1833, Chile limitó la presidencia a dos periodos y en 1871 prohibió la reelección inmediata. La constitución argentina de 1853 prohibió también la reelección inmediata; no obstante, Perón logró cambiar esta norma en 1942 para permitir su propia reelección en 1949. Sin embargo, la constitución peronista se anuló después del derrocamiento de este personaje, y la constitución de 1957 reinstauró el texto de 1853 con algunas modificaciones. En Costa Rica, en 1859 y como reacción al control por 10 años de la presidencia por un solo individuo, la nueva constitución redujo el periodo presidencial a tres años e impuso límites a la reelección presidencial, aunque éstos no siempre se respetaron; las constituciones subsiguientes continuaron imponiendo límites a la reelección presidencial inmediata, aunque los periodos presidenciales se ampliaron a cuatro años; en 1969, la reelección presidencial se prohibió de manera absoluta (excepto en el caso de quienes hubieran sido electos antes de 1969). En Brasil, la reelección presidencial inmediata quedó prohibida en 1891 por la constitución de la Primera República. En 1910, una reforma constitucional en Colombia, que siguió a un periodo de dictadura, decretó las elecciones presidenciales directas por un periodo de 4 años, sin posibilidad de reelección inmediata, y al mismo tiempo garantizó una representación minoritaria en la legislatura; la constitución que se promulgó en 1991 prohibió totalmente la reelección. En Venezuela, donde sólo a partir de la constitución de 1947 fue posible que los electores eligieran directamente al presidente, la constitución de 1961 estableció periodos presidenciales de cinco años, y los expresidentes sólo son elegibles para reelección después de un lapso de diez años.

Como respuesta al "oncenio" de Augusto Leguía en el poder (1919-1930), la constitución peruana de 1933 prohibió la reelección presidencial inmediata, estipulando además que cualquier funcionario que propusiera un cambio sería obligado a renunciar de inmediato y se le prohibiría permanentemente el acceso a cualquier cargo público; esta disposición se cambió por una prohibición total de la reelección en la constitución de 1979. Los únicos países de América Latina que en 1990 continuaban permitiendo la reelección inmediata eran aquellos con tradición de "reelección dictatorial", principalmente Haití, Nicaragua y la República Dominicana.⁶

Karl Lowenstein, destacado estudioso del tema del constitucionalismo, publicó en 1949 un artículo sobre tres tipos diferentes de regímenes presidenciales vigentes en América Latina: el presidencialismo puro; el presidencialismo atenuado, y el parlamentarismo aproximado.⁷ El presidencialismo puro, a través del cual los presidentes pueden nombrar a su gabinete de acuerdo a su voluntad, sin estar sujetos al control del congreso, es característico de Argentina, Brasil y Colombia, aunque Brasil adoptó un sistema

parlamentario poco después de la renuncia de Janio Quadros en 1961.⁸ En los países con presidencialismo atenuado, la constitución establecía que el presidente compartiera el poder con sus ministros; éstos, como miembros de un consejo de gabinete, contribuían en la formulación de políticas y otorgaban consentimiento escrito para su ejecución (además de Venezuela en 1947, los ejemplos incluyeron a Cuba, 1940; Bolivia, 1945; y El Salvador, 1945). Sin embargo, los ministros no eran ni colectiva ni individualmente responsables ante la legislatura, aunque podían ser requeridos para comparecer frente al parlamento para defender sus políticas.

En lo que Lowenstein ha calificado como parlamentarismo aproximado, el presidente conserva el poder de nombrar a los ministros sin aprobación del congreso y comparte la responsabilidad con un gabinete sujeto individual o colectivamente a la censura del congreso. Chile constituyó un caso particular. Desde 1840, los ministros eran citados ante el congreso chileno para contestar interpelaciones y se les sancionaba por no apegarse a los deseos de las mayorías legislativas. Aunque la constitución de 1925 tuvo el fin de restablecer un ejecutivo después de treinta años de supremacía legislativa, el congreso conservó el derecho de censurar a los ministros y a los gabinetes, obligando a los presidentes a continuar las negociaciones con los dirigentes de partido y del congreso para la integración de sus gabinetes. Como resultado, Chile sufrió una inestabilidad considerable respecto a su gabinete. Los presidentes Juan Antonio Ríos (1942-46), Carlos Ibáñez (1952-58) y Salvador Allende (1970-73) enfrentaron cada cual cinco cambios importantes en sus gabinetes durante sus periodos. Los gabinetes de Ríos duraron sólo 6 y medio meses en promedio, los de Ibáñez 7 meses, y los de Allende menos de 6 meses. Durante los tiempos difíciles de su mandato, Allende se vio obligado a reemplazar o a reasignar a numerosos ministros debido a censuras o amenazas del congreso. La constitución argentina de 1853 permitió a la legislatura obligar a los funcionarios del gabinete a que comparecieran ante el congreso para interrogatorio. En Costa Rica, la constitución de 1871 preveía la participación de los ministros en debates del congreso, sin derecho a voto. La constitución peruana de 1933 (y posteriormente el documento de 1979), autorizaba al congreso a citar a los ministros para los debates, someterlos a interpelación y obligarlos a presentar su renuncia si se les censuraba. Las constituciones uruguayas de 1934, 1967 y 1983 también permitían las censuras ministeriales, aunque la legislatura debía aprobarlas con una mayoría de dos tercios. En la mayoría de las constituciones, se requería que los ministros endosaran los decretos presidenciales, ya sea individual o colectivamente, con objeto de que éstos tuvieran validez. Las constituciones de Perú y Uruguay establecían requisitos aun mayores, introduciendo prácticas parlamentarias que estipulaban que el presidente podía disolver la cámara de diputados en caso de un estancamiento político. En el caso de Uruguay (constituciones de 1934, 1967 y 1983), el presidente tenía la facultad de disolver el congreso y convocar a nuevas elecciones si la legislatura no emitía votos suficientes para aprobar una moción de censura. Si el nuevo parlamento, electo después de la disolución, procedía a adoptarla misma moción de censura, el presidente se veía obligado a renunciar. Aunque los jefes del ejecutivo han amenazado con hacer uso del poder de la disolución, ninguno la ha cumplido. Esto se ha debido, en gran parte, al dominio continuo del Partido Colorado en las ramas tanto ejecutiva como legislativa durante el periodo hasta 1952, y a la falta de voluntad de los miembros del congreso de arriesgarse a perder sus escaños.

En Perú, tanto con la constitución de 1933 como con la de 1979, el presidente tenía la facultad de disolver el congreso si éste expresaba un voto de desconfianza sobre tres gabinetes sucesivos durante un periodo. Sólo durante un año dentro del periodo de 1933 a 1962, ejerció el congreso un freno eficaz ante la autoridad presidencial en Perú, cuando APRA, que había logrado obtener una mayoría legislativa, rompió con el presidente José Luis Bustamante (1945-1948). El estancamiento que se produjo, sin embargo, contribuyó directamente al golpe de Estado del general Odría. Durante la administración de Manuel Prado (1956-1962), APRA también obtuvo una mayoría, pero optó por no desafiar al presidente, por temor a crear el mismo estancamiento. Este comportamiento más complaciente no tuvo mucho éxito, ya que de cualquier modo Prado fue derrocado por los militares, para permitir que APRA participara en la contienda y surgiera como el partido más fuerte del país. El presidente Alberto Fujimori disolvió el congreso peruano en 1992 bajo el pretexto de que éste estaba obstaculizando su programa y censurando a sus ministros. Su acción, sin embargo, resultó evidentemente anticonstitucional ya que la legislatura no había censurado a tres gabinetes seguidos. Aunque la constitución chilena de 1980 también otorgaba al presidente la facultad de disolver la legislatura, esta disposición se eliminó en las enmiendas que se aprobaron en 1989, después de la derrota del general Augusto Pinochet con el plebiscito de 1988.⁹

El esfuerzo más original por separarse de un presidencialismo puro en América Latina fue el experimento de Uruguay con un ejecutivo plural, fórmula constitucional que conservó el concepto básico de la separación de poderes, al tiempo que reducía la primacía del ejecutivo. El primer experimento de gobierno colegiado, que duró de 1919 hasta 1933, dividía la responsabilidad del ejecutivo entre un presidente, encargado de las relaciones exteriores y los asuntos internos del país, y un consejo de nueve miembros electo cada dos años, que se hacía cargo de la administración de la política interna. Dos

terceras partes de los escaños del Consejo Nacional de Administración se asignaban al partido que hubiera obtenido la mayoría de votos, y otra tercera a la principal fuerza opositora. Sin embargo, la dirigencia del ejecutivo resultó engorrosa y provocó tensiones inevitables entre el presidente y el Consejo, mismas que no sobrevivirían a la profunda crisis económica que marcó la depresión de 1929. El 31 de marzo de 1933, el golpe de Estado del presidente Gabriel Terra disolvió el Consejo, clausuró el congreso y programó elecciones para una nueva asamblea constitutiva. La constitución de 1934 promulgada por medio de un plebiscito nacional, reintrodujo el sistema presidencial.

En 1951, los uruguayos modificaron una vez más su constitución, regresando a la fórmula de un ejecutivo plural de nueve miembros electos a través del voto popular. La justificación principal de la reforma siguió siendo la misma. Los uruguayos temían las consecuencias de la competencia política que concedían todo el botín a un partido, y optaron por un mecanismo ideado para compartir el poder político con el partido minoritario. La formación de un ejecutivo colegiado también permitió a las facciones partidistas más poderosas de Uruguay obtener cierta representación dentro del ejecutivo. El concepto de compartir el poder, según las fórmulas de dos tercios y un tercio, se hizo extensiva a los departamentos, los organismos para estatales, las empresas públicas y las comisiones de Estado.¹⁰ El segundo experimento de Uruguay con un ejecutivo colegiado duraría hasta 1966, cuando se reintrodujo el sistema presidencial con la concurrencia del 52% de los votantes, en una época en que Uruguay se deslizaba hacia una crisis económica y política grave.

Uruguay es un ejemplo notable de ingeniería constitucional destinada a frenar la autoridad del ejecutivo y a alentar una participación directa de la oposición en el gobierno del país. Se aproxima más a una "solución asociada" al problema de la primacía del ejecutivo y a la competencia destructiva que a una "solución" parlamentaria. Esta última parecería más adecuada en aquellos contextos multipartidistas donde el ejecutivo no disfruta de una mayoría en el congreso y debe enfrentarse a las coaliciones parlamentarias cambiantes para tratar de gobernar. El enfoque asociacional parecería más adecuado en el caso de los contextos bipartitistas, donde es probable que un partido arrase en el ejecutivo y en el congreso, dejando fuera cualquier tipo de oposición.

Venezuela, a través del Pacto de Punto Fijo (1958) y de otros convenios entre partidos, intentó también reducir al mínimo el conflicto entre partidos estableciendo reglas sobre la representación directa de los partidos de oposición en puestos importantes del gobierno. En Chile, tanto en la primera elección presidencial de Pinochet como en la segunda, los Cristianos Demócratas y los Socialistas intentaron reducir el conflicto entre partidos y asegurar el triunfo presentando un solo candidato presidencial y negociando conjuntamente sus listas para el congreso.

Fue Colombia, sin embargo, el país que recurrió a la forma de más largo alcance de convenios de asociación al tratar de frenar el monopolio del poder ejecutivo por parte de un partido, valiéndose de un sistema bipartidista. Los cambios constitucionales que se aprobaron mediante el plebiscito de 1957 y la reforma constitucional de 1959 condujeron a la alternancia de la presidencia entre dos de los principales partidos de 1958 a 1974, y garantizaron una igualdad total en la distribución de cargos del ejecutivo, del legislativo e incluso del poder judicial. Como resultado de la violencia destructiva que siguió al "bogotazo" de 1948 y al periodo militar de Gustavo Rojas Pinilla (1953-57), el Frente Nacional permitió el restablecimiento de la autoridad civil. Particularmente en Colombia, pero también en otros países que recurrieron a la fórmula "asociacional" para restringir la autoridad del ejecutivo y reducir al mínimo la confrontación entre partidos, el precio de una mayor estabilidad política fue la limitación de la competencia, la exclusión de terceros partidos y el estancamiento de la participación democrática.

Partidos y sistemas partidistas

Los partidos políticos desempeñan un papel central en las democracias constitucionales, tanto con relación a la competencia como a la inclusividad. Funcionan como organizadores de los desafíos electorales a la autoridad. También funguen como enlace entre las élites políticas y la ciudadanía, promoviendo la participación, articulando las demandas y conjuntando intereses políticos. El proceso de formación de partidos, el papel particular que desempeña cada uno de ellos en diferentes coyunturas y la solidez y viabilidad general de los partidos y de los sistemas partidistas constituyen factores importantes que dan cuenta del éxito o del fracaso de la democracia.

Los primeros partidos o protopartidos políticos independientes de América Latina cristalizaron para la segunda mitad del siglo XIX en redes nacionales informalmente agrupadas en conservadores y liberales que representaban élites terratenientes y comerciales rivales, con sus seguidores respectivos. Los conservadores se inclinaban por defender la centralización del poder y los privilegios de la iglesia católica, y se oponían al libre comercio; los liberales buscaban un orden más laico, descentralizado y orientado hacia el mercado. Sin embargo, las luchas regionales, familiares y personales por el poder, eran más fuertes que las diferencias ideológicas aparentes. A finales de siglo, sólo en Chile, Uruguay y

Colombia lograron estos "partidos de notables" aproximarse a los "partidos modernos", conforme la competencia entre las élites desbordó la arena legislativa a través de redes de élites regionales y locales, y eventualmente se convirtieron en organizaciones partidistas de masas.

Aunque la brecha entre conservadores y liberales afectó a casi todos los países, en mayor o menor grado, las olas subsecuentes de formación partidista se vieron bastante más afectadas por las experiencias nacionales, incluyendo el camino y la extensión de la industrialización y de la urbanización, y la lucha de clases que de ellas se derivó, el grado de competitividad del sistema político en la época de la expansión del sufragio masivo, y la respuesta de los partidos y dirigentes tradicionales a los desafíos que representaba la creación de movimientos políticos que iban más allá de camarillas de notables y que incorporaron a la clase media, y posteriormente a la clase trabajadora, al sistema político.

Chile fue un caso único en cuanto al desarrollo de un sistema multipartidista que incorporó tanto a los partidos comunistas como a los socialistas.¹¹ J. Samuel Valenzuela indica que, en Chile, fue la existencia de una política competitiva y de alianzas durante la "República Parlamentaria", época de expansión del sufragio masivo y de activismo de la clase trabajadora, lo que permitió la incorporación de partidos de izquierda dentro del proceso político vigente. Mientras se reprimía al trabajo a nivel de las plantas, la competencia política a nivel electoral ofrecía incentivos fuertes para que los protopartidos comunistas y socialistas se organizaran y contendieran en las elecciones locales y para el congreso, más que optar por un camino más "revolucionario" hacia el poder. Esta "opción" electoral fue posible gracias a las divisiones entre los partidos tradicionales, y en particular debido a la voluntad de los radicales de la clase media de establecer alianzas con la izquierda y a nivel local, a cambio de obtener apoyo electoral a nivel nacional, con el objeto de arrebatar la hegemonía política de manos de los conservadores y de los liberales.¹² Para 1938, la fuerza del sistema chileno institucional permitió la elección del único gobierno de Frente Popular de América Latina por un margen estrecho. Posteriormente, la alianza de la izquierda se manifestaría en las candidaturas fallidas de Salvador Allende bajo el Frente de Acción Popular y, en 1970, en su elección como presidente bajo la bandera de la Unidad Popular.

En Uruguay y Colombia los partidos tradicionales pudieron conservar su posición de dominio. La ausencia de un desafío laboral sólido, como el del sector minero de Chile, y de la pretensión de un partido del centro electoralmente establecido, tal como el Radical Chileno, de destruir el monopolio de los conservadores tradicionales, facilitó a los partidos uruguayos y colombianos cooptar nuevos movimientos y unirse bajo una estrategia común para frenar el crecimiento de partidos de izquierda y populistas independientes, incluso conforme se enfrascaban en luchas periódicas y violentas entre partidos. En cada caso, uno de los partidos tradicionales se convirtió en partido predominante (los Colorados en Uruguay a principios de siglo y los Liberales de Colombia en los años treinta) cuando se instituyó una serie de reformas para cooptar a elementos importantes de los sectores populares. En ambos casos, la faccionalización de los dos partidos tradicionales dio lugar al surgimiento de manifestaciones populistas dentro del sistema de partidos.

En Uruguay, las rivalidades entre partidos persistieron y contribuyeron a los colapsos de 1933 y 1973. Uruguay intentó mitigar las rivalidades alentando una política conciliatoria y de compromiso a través de la adopción de mecanismos formales para el acuerdo partidista, tales como el poder ejecutivo colegiado antes mencionado y fórmulas diversas para compartir el poder entre partidos mayoritarios y minoritarios. No obstante, este recurso de las soluciones asociacionales enajenó a sectores minoritarios de la población que buscaban expresión a través de partidos alternativos como el Demócrata Cristiano y, más significativamente, el Partido Comunista. En alianza con los disidentes Colorados, colaboraron a integrar el Frente Amplio, hasta el punto que, durante los años setenta, y una vez más durante los noventa, la izquierda ha constituido una "tercera fuerza" sólida en la política partidista de Uruguay. El peculiar sistema uruguayo de votación "doble simultánea" también debilitó la legitimidad de las instituciones políticas al reforzar la fragmentación partidista y permitir la elección de candidatos de la minoría.

En Colombia, durante la administración de Alfonso López (1934-38), el Partido Liberal promulgó una serie de reformas constitucionales y de diversa naturaleza que respondieran a la crisis en aumento del país, al tiempo que servían propósitos partidarios menores. Estas reformas limitaron la influencia de la iglesia, ampliaron el electorado en áreas urbanas donde el partido era fuerte, y aumentaron las bases de apoyo del partido dentro del sector laboral. Los conservadores no protestaron activamente en contra del sufragio universal masculino que promulgó el congreso dominado por los liberales, ya que esperaban que la medida los favoreciera en mayor grado que a los liberales para movilizar a los votantes en un país aún predominantemente rural, con la ayuda del clero local. Sin embargo, la irrupción de nuevas fuerzas sociales y de nuevas ideologías a lo largo de los años treinta y cuarenta en el contexto del temor de una hegemonía unipartidista dentro de un sistema sólidamente presidencialista, aceleró la polarización y la violencia en el país, lo que eventualmente condujo a la guerra civil no declarada que se conoce como *la violencia*, a la caída del régimen (1949) y eventualmente al gobierno militar (1953-57).

El orden establecido se vio desafiado en diversos países, no sólo por los partidos de izquierda, sino

también por los partidos y movimientos populistas. Estos ofrecían un amplio mensaje nacionalista y antiimperialista que resultaba atractivo tanto para el electorado de la clase media como para el de la clase trabajadora. Estos movimientos a menudo eran personalistas; se erigían en torno a dirigentes carismáticos que buscaban inspirar a sus seguidores a través de llamados emocionales y dramáticos. Al mismo tiempo, su mensaje se dirigía, en gran parte, a las "masas" urbanas, más que a ciertas clases. Por otra parte, las políticas que defendían eran reformistas, nacionalistas, estatistas y sesgadas hacia el sector urbano, más que revolucionarias. Los partidos populistas con frecuencia se pronunciaban a favor de una industrialización a través de la substitución de importaciones, de mejoras a los lugares de trabajo y de la ampliación de los servicios estatales de salud y seguridad social. Al mismo tiempo, una vez en el poder intentaban controlar la movilización desde abajo, a través de canales estatales. Las fuerzas conservadoras con frecuencia consideraban a estos partidos y movimientos como "demagógicos", mientras que para los comunistas y para otros partidos de izquierda, se trataba de "charlatanes que engañaban a las masas". Aunque los izquierdistas los tacharon de ser "válvulas de seguridad", los grupos que dominaban el terreno económico no consideraban de la misma manera a estos partidos.¹³ Su mensaje parecía fundir elementos tanto progresistas como reaccionarios; dado que su estilo era personalista y emocional, y porque combinaban ambos elementos de movilización y control al mismo tiempo que mantenían un compromiso ambiguo con la democracia liberal (a la manera de una imagen en el espejo para los grupos de derecha de su propio país), ha resultado en extremo difícil etiquetar a estos partidos y movimientos de acuerdo con los términos ideológicos convencionales que utilizan la derecha y la izquierda. Los partidos populistas que han sobrevivido a lo largo del tiempo —tales como Acción Democrática en Venezuela, el PLN en Costa Rica, APRA en Perú y los peronistas en Argentina—por lo general moderaron su retórica radical, se extendieron a una variedad más amplia de grupos sociales, intentaron institucionalizar sus estructuras de partido (aunque a veces sólo en un grado mínimo) y redujeron (aunque sólo parcialmente) el carácter carismático y emocional de sus postulados.

El populismo varió inmensamente en todo el continente en términos de su importancia, de su capacidad para obtener el poder y de su compromiso con los valores democráticos. En Venezuela y Costa Rica, los partidos populistas que surgieron al final de la Segunda Guerra Mundial —la AD que dirigía Rómulo Betancourt y el PLN que encabezó José "Pepé" Figueres— se convirtieron en actores institucionales claves dentro de sus democracias respectivas. En otras partes, los partidos populistas se establecieron ya fuera como actores democráticos ambiguos en ambientes hostiles (Argentina y Perú), o jamás llegaron a institucionalizarse (Brasil). Lo que supuestamente podría llamarse el primer partido populista del continente, APRA de Perú (fundado en 1924), no pudo obtener el poder directamente sino hasta 1985, cuando se enfrentó al veto de las fuerzas armadas, de manera similar a lo que sucedió con los peronistas en Argentina. Ante la violencia irremisible de las fuerzas armadas y sus oponentes, APRA acometió equivocadamente su defensa de la democracia política, incluso cuando su fundador y dirigente con su muerte, Víctor Raúl Haya de la Torre, estableció compromisos políticos con sus enemigos en un esfuerzo inútil por obtener el poder, que generó además divisiones dentro de su propio movimiento. A diferencia de AD y del PLN, APRA evidentemente nunca fue un partido mayoritario durante sus años de formación.

En Argentina y Brasil, los partidos populistas en realidad se integraron desde "arriba", cuando dos dirigentes autoritarios, Perón y Vargas, optaron por crear movimientos políticos apartir de sus posiciones en el poder. Al mismo tiempo, las reformas que instituyeron generaron un enorme apoyo popular, lo que eventualmente les permitió ganar una elección democrática (más de una vez en el caso de Perón). El movimiento de Vargas, sin embargo, jamás llegó a consolidarse de manera efectiva como partido político de la manera que lo hizo el peronismo, aunque uno de los partidos que creó este personaje, el PTB, continuó evolucionando desde los años cuarenta hasta 1964. El sistema partidista de Brasil se estaba volviendo cada vez más fragmentado y radicalizado durante este periodo de "experimentación" democrática. El gran atractivo que ejerció el peronismo sobre las masas en Argentina, incluso mayor que el de APRA en Perú, planteó dilemas para las élites ansiosas por legitimar el proceso político a través de las elecciones mientras vetaban el acceso al poder de los peronistas.

En diversos países, los movimientos o partidos populistas fueron vehículos esencialmente personalistas que no sobrevivieron a la muerte o caída de sus fundadores. Esto resultó particularmente cierto en el caso de los que se crearon alrededor de antiguos hombres fuertes, como ANAPO de Rojas en Colombia, UNO de Odría en Perú, y el Agrario Laborismo de Ibáñez en Chile. Otros giraron en torno a personalidades políticas destacadas o a individuos que asumieron repentinamente cargos de dirigencia, como Jóvito Villalba o Wolfgang Larrazábal en Venezuela. Como sugieren estos ejemplos, donde después de un periodo prolongado de autoritarismo personalista y de la dictadura de Pérez Jiménez, AD y COPEI (demócrata cristiano) se establecieron después de 1958 como intermediarios principales y poderosos entre una sociedad civil frágil y el Estado, estos movimientos más efímeros aparecieron en países que eventualmente se movilizaban para establecer sistemas partidistas sólidos.

Además de los partidos izquierdistas y populistas de finales de los años cuarenta, en América Latina

comenzaron a surgir otros partidos inspirados en la doctrina social católica. Los partidos demócratas cristianos llegaron a ejercer una influencia especial en Chile, en Venezuela y eventualmente en Costa Rica. En Perú, Colombia y otros países se formaron partidos demócratas cristianos más pequeños, pero nunca obtuvieron demasiada importancia.

El Partido de la Democracia Chilena sitúa sus orígenes en los años treinta, cuando el ala juvenil del partido conservador, fuertemente influenciado por las doctrinas sociales progresistas de la iglesia católica, se separó de la Falange Nacional. La suerte del partido mejoró gradualmente conforme la iglesia rompió su alianza con la derecha, siguiendo una línea más progresista paralela a la tendencia reformista de la dirigencia falangista. Con el apoyo de la iglesia, la Falange se unió a diversos grupos menores para integrar el Partido Demócrata Cristiano en 1957. En 1964, con el apoyo de la derecha que temía la elección del marxista Salvador Allende, el dirigente partidista Eduardo Frei resultó electo con una plataforma que proclamaba un "tercer camino" entre el marxismo y el capitalismo, una especie de socialismo "comunitario" de cooperativas y empresas administradas por los trabajadores.

Aunque el Partido Demócrata Cristiano creció de manera significativa durante el periodo de Frei, y en la contienda por el congreso de 1965 logró obtener un número mayor de votos que cualquier otro partido en la historia contemporánea, los demócratas cristianos no pudieron superar la división tripartita de la política chilena. Su candidato para las elecciones de 1970, Radomiro Tomic, perdió ante Allende, quedando en tercer lugar, con 27.8% del voto total. Sin embargo, como consecuencia del régimen militar, el partido resurgió como el más grande de Chile, con aproximadamente 35% del electorado, descartando un buen número de sus principios "comunitarios" y acogiendo la economía de mercado con un "rostro más humano".

Las raíces del COPEI demócrata cristiano de Venezuela se encuentran en las divisiones del movimiento estudiantil venezolano de los años veinte y treinta, y las inspiró la doctrina social anticomunista y católica. Cuando se fundó en 1946, esperaba provocar cierto sentimiento antipartidista, y por lo tanto se autodenominó Comité de Organización Política Electoral Independiente. Este partido rápidamente adquirió el carácter de defensor de la iglesia en contra de la cada vez más militante y radical AD. No obstante, después del golpe de Estado de 1948, el COPEI se distanció de la dictadura de Pérez Jiménez, y eventualmente se opuso a ella; para 1953 la mayoría de sus dirigentes estaban en prisión o en el exilio. La colaboración entre COPEI y AD durante el periodo 1958-63 pudo haber contribuido a ofrecer garantías a los elementos católicos conservadores y a ciertos sectores militares; al mismo tiempo, facilitó al partido el acceso a los recursos públicos y a formas de penetrar en los movimientos laborales y de otros sectores populares. Cada vez más, haciendo hincapié en el nacionalismo económico y en la justicia social, y alejándose de la militancia anticomunista, sus posturas ideológicas se trasladaron con las de AD, conforme se fue convirtiendo en un partido "para todos". Este partido obtuvo la presidencia en 1968 y 1978.

En Costa Rica, un grupo de partidos de oposición eventualmente se fusionaron en 1984 en el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), en torno a una ideología cristiana social para combatir contra el más popular PLN. La conveniencia de una ideología alternativa a la de la socialdemocracia, y de contar con una organización internacional, con apoyo del exterior y con legitimidad bajo la forma de la Unión Demócrata Cristiana como alternativa ante la Internacional Socialista desempeñó un papel importante. Como en el caso de COPEI de Venezuela, las posturas y las políticas del PUSC eran centristas y populares en su contenido. El partido obtuvo la presidencia con Rafael Calderón Fournier en 1990.

Existe una diferencia considerable entre los sistemas partidistas de América Latina. Con excepción del partido único y bien articulado del México autoritario, es posible encontrar partidos sólidos y cohesivos en aquellos países con la trayectoria más larga de elecciones y de alternancia democrática en el poder (Chile, Uruguay, Colombia, Costa Rica y Venezuela). Los partidos débiles y difusos prevalecen en los países donde los golpes militares frecuentes y los interludios de autoritarismo han interrumpido la continuidad partidista, debilitando los esfuerzos por desarrollar una coherencia organizativa y la consolidación de la dirigencia (Perú, Brasil y Argentina).

No existe una relación clara entre la solidez partidista y el grado de organización ideológica o programática. Chile y Venezuela se han caracterizado por contar con partidos fuertes; pero mientras que los partidos chilenos han tenido orientaciones ideológicas totalmente diferenciadas, permaneciendo cercanas al tipo ideal de los primeros "partidos de integración de masas" que propuso Otto Kirchheimer, los partidos venezolanos comparten orientaciones programáticas similares y se acercan más al modelo "para todos" de los partidos europeos más recientes, que buscan principalmente elevar al máximo su fortuna electoral.¹⁴ Costa Rica se parece a Venezuela en este sentido. Aunque los principales partidos de Colombia y Uruguay tienen menos diferencias ideológicas entre sí que los partidos chilenos, los niveles elevados de identificación partidista heredada, que tienen mayor antigüedad que un buen número de partidos europeos, les impidió convertirse totalmente en máquinas electorales "para todos".

Los modelos de autoridad patrocinador-cliente han caracterizado a los partidos de América Latina

desde tiempo atrás, en particular en Brasil y Colombia, donde los "coroneles" y "gamonales" rurales disfrutaron de gran apoyo a nivel local como vínculo crucial entre dirigentes de partido y votantes. Sin embargo, incluso en Chile, con su membresía basada en los partidos ideológicos, la fortuna electoral de los partidos dependió de una red extensa de "corredores" de menor nivel que producían votantes con base en una combinación de atractivos particularistas y programáticos. A principios de siglo, la política urbana en un gran número de países de América Latina se caracterizaba por sus maquinarias ciudadanas corruptas y sus "barrios podridos", no demasiado diferentes de los de sus contrapartes de Europa y América del Norte. Los patrones de corrupción electoral basados en políticas clientelistas perduraron hasta mediados de siglo en la mayoría de los países, ya que las reformas partidistas y al servicio civil surgieron de manera lenta.

Finalmente, los sistemas partidistas de América Latina han variado considerablemente con relación al número de partidos que reúnen la inmensa mayoría de los votos que se emiten. Diversos países, incluyendo a Colombia, Costa Rica, Uruguay y Venezuela, tienden a tener un solo partido dominante o sistemas bipartidistas, lo cual refleja la herencia de una lucha de generaciones por controlar la presidencia, un premio mayor con vastos poderes de patrocinio, la importancia de las brechas entre clases sociales durante la época de la expansión del sufragio masivo y la capacidad de los partidos tradicionales de incorporar a grupos nuevos. Argentina y Perú han tenido sistemas multipartidistas más fragmentados, en un terreno de juego que fue bastante menos que democrático, donde Argentina se desplazó hacia un sistema bipartidista hacia finales del periodo y Perú experimentó una desintegración partidista severa. Chile resulta poco común debido a su sistema multipartidista que debe su formación a las "divisiones" principales: centro-periferia, iglesia-Estado, patrón-trabajador. Brasil también se ha inclinado por el multipartidismo, con partidos edificados sobre redes clientelistas y el eje central del poder a nivel del Estado e incluso local.

En aquellos casos en que los partidos se consolidaron como organizaciones electorales con representación ante el congreso antes del desarrollo de un Estado sólido o de intereses sociales bien organizados, como en Chile, Colombia y Uruguay, éstos tendieron a volverse intermediarios poderosos entre la sociedad civil y el Estado, fortaleciendo así las reglas democráticas del juego. En países como Argentina, Perú y, en menor grado, Brasil, donde la ampliación del sufragio o la política electoral competitiva se vieron demoradas o anuladas por interludios de autoritarismo, los grupos de interés establecieron patrones corporativistas más fuertes de acceso directo al Estado, modelo que minaría la fuerza de los partidos y las prácticas democráticas y alentaría los reclamos populistas. Argentina y Perú también se caracterizaron por un sistema partidista "estancado" debido a las limitaciones que las fuerzas democráticas impusieron a la participación de los apristas y los peronistas, además de que el sistema partidista de Perú era más incipiente y volátil que el de Argentina. De los ocho países bajo análisis, Perú, y especialmente Brasil, han tenido los partidos y sistemas partidistas más débiles. No fue sino hasta el surgimiento del Partido de los Trabajadores (PT) en 1980, que Brasil contó con un partido con la consistencia institucional de APRA en Perú. En realidad, un estudioso del tema ha argumentado que Brasil tiene los partidos y el sistema partidista menos evolucionados que cualquier otro país con un nivel equivalente de desarrollo económico.¹⁵

En retrospectiva desde los años noventa, la importancia de la estabilidad de los sistemas partidistas y el número de partidos que contribuyeron a la consolidación de la democracia en América Latina parece evidente. Los sistemas partidistas estables existen en aquellos casos en que los partidos principales de un país están institucionalizados, adoptan una postura coherente frente al Estado y la sociedad, e incorporan eficazmente a todos los grupos relevantes de ésta, incluyen a los grupos económicamente dominantes, utilizan una combinación de atractivos ideológicos, programáticos y clientelistas, y donde las interacciones entre tales partidos ocurren con cierta regularidad y con fuerzas electorales que se mueven dentro de parámetros más o menos explícitos. La experiencia de los ocho países bajo estudio sugiere que en los sistemas presidenciales la democracia tiene más probabilidades de tener éxito si el sistema partidista estable gira alrededor de dos o dos y medio partidos; Chile constituye una excepción parcial.¹⁶ Por el contrario, aquellos países con lealtades partidistas cambiantes, sistema partidistas incipientes y una mayor volatilidad electoral aparentemente tienen menos probabilidades de estar sobre el camino de la consolidación democrática al cierre de este periodo de tiempo.

Parece haber tres requisitos para la existencia de un sistema partidista sólido. El primero es que los partidos políticos de un país tengan un grado de institucionalización y coherencia, a un nivel cuando menos similar al que tienen el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. Durante la mayor parte del periodo a partir de 1930, los partidos de Brasil se han visto dominados por el Estado; en cambio, en Argentina parecen haber sido dominados por los actores corporativos de la sociedad. En Perú, los partidos parecen haber estado dominados primero por los actores sociales y posteriormente por el Estado, y de nueva cuenta por los movimientos y las organizaciones sociales. Colombia y Uruguay aparentemente tienen partidos tradicionales con una influencia sobre los sectores de la sociedad civil inicialmente fuerte que fue disminuyendo gradualmente. Chile y Venezuela son los ejemplos más claros de países con partidos

fuertes de acuerdo con los términos que aquí se emplean. En segundo lugar, para tener un sistema partidista fuerte, los diversos partidos deben incluir a sectores amplios de la población, de preferencia con base en una combinación de atractivos. Los partidos que se basan exclusivamente en los atractivos ideológicos o programáticos pueden dar cabida a sectarismos y polarizaciones de la sociedad excesivos; aquellos que se basan casi exclusivamente en el clientelismo y que ofrecen ventajas materiales específicas pueden finalmente generar una corrupción y cinismo excesivos con relación al proceso político, alentando a ciertos grupos sociales a valerse cada vez más de medios externos a los canales electorales para expresar sus demandas políticas. Durante el régimen de Allende (1970-73), los partidos políticos de Chile se acercaron al primer modelo; en los años posteriores a 1973, los dos partidos uruguayos tradicionales se aproximaron al segundo, al igual que los partidos tradicionales de Colombia a finales de los setenta y durante los ochenta. En tercer lugar, es importante que los grupos que ejercen el dominio económico se consideren representados en el sistema de partidos políticos, ya sea a través de un partido conservador viable o de la presencia o influencia adecuada en uno o dos partidos alternos, bien sea del tipo "para todos" o con una orientación principalmente de clase media. En Argentina, la ausencia de un partido conservador de esta naturaleza o de su representación en otros partidos se ha distinguido como uno de los factores que han facilitado los golpes militares.

Es en estos casos cuando los diversos intereses de una sociedad están representados por un número extenso de partidos, en especial si se trata de partidos con una ideología sólida, el sistema parlamentario parecería tener un valor especial para mitigar el conflicto político explosivo. En los sistemas presidenciales es más probable que haya consistencia y competencia centrípeta si existe un sistema bipartidista. Sin embargo, estos dos partidos tal vez tengan un carácter más "para todos", que descansen sobre bases clientelistas y de corretaje, y que se tornen faccionalizados e incoherentes. En este contexto, una aparente estabilidad a nivel electoral podría estar disfrazando el hecho de que los partidos no representen de manera adecuada los intereses sociales, y sería más probable que el conflicto se hiciera patente a través de otros medios, con frecuencia violentos, como parece haber sucedido en Colombia y Uruguay. Las sociedades con conflictos potencialmente explosivos podrían haber salido mejor libradas si hubieran expresado sus intereses en la arena política, a través de una multiplicidad de partidos, que por medio de lo que podría considerarse como un sistema bipartidista extremadamente limitado; en tal caso, un sistema parlamentario sería preferible al presidencialismo.

La ciudadanía, las elecciones y el sufragio

Si las constituciones democráticas, y una mayor voluntad de todos los actores principales por adherirse a las reglas que éstas establecen, así como a los partidos y a los sistemas partidistas, son cruciales para la evolución de la política democrática en América Latina, igualmente lo es la existencia de elecciones reñidas, regulares, libres, limpias y transparentes. Este tipo de elecciones son un requisito indispensable aunque no único, para la democracia. Las elecciones por sí mismas no bastan para garantizar la democracia dado su carácter esporádico y la necesidad de que los ciudadanos puedan expresar libremente sus preferencias políticas a través de otros medios. La integración de la ciudadanía y de la participación democrática dependen también de la creación y del enriquecimiento de una red tupida de asociaciones y organizaciones, y de oportunidades para la participación voluntaria en los asuntos comunitarios y nacionales cuya exploración desborda los alcances del presente estudio.

En América Latina, las elecciones genuinamente reñidas con frecuencia han resultado problemáticas. En primer lugar, como consecuencia directa de los golpes militares o de la ampliación ilegal de los periodos presidenciales, las elecciones no siempre se han celebrado con un carácter *regular*. Aun cuando se celebran, las elecciones no siempre han sido totalmente *libres*, ya sea porque permitan la participación de todos los partidos de oposición, o en el sentido de asegurar a las fuerzas opositoras libertad de campaña y de movilización, acceso a los medios de comunicación y no discriminación al uso de los recursos del Estado. Tampoco han sido siempre *limpias* en términos de permitir a todos los votantes igualdad de acceso a las urnas, o en términos del conteo de votos. En este sentido, el desarrollo de organismos de observación electoral respetables y autónomos, y de mecanismos como el voto secreto ha sido crítico. Sin lugar a dudas, las elecciones no siempre han sido *transparentes*, como veremos más adelante, en términos de haberse celebrado bajo condiciones de sufragio universal.

En América Latina durante el siglo XIX el voto a menudo era un acto público y oral, y las listas de empadronamiento las controlaban los funcionarios gubernamentales locales. A través de un proceso gradual y desigual, y conforme se amplió el sufragio, el voto se volvió secreto y los mecanismos para reducir el fraude se hicieron más eficaces. El grado en que se aproximaban entre sí el texto legal y la realidad política han variado de país en país y entre una y otra época. En términos legales, el voto secreto se ejerció por primera vez en Colombia en 1853, aunque las relaciones patrón-cliente, la coerción y otras formas de fraude limitaron gravemente la efectividad del sufragio. Hasta 1988, los partidos fueron

responsables de repartir sus propias boletas el día de las elecciones. Argentina introdujo el voto secreto en 1912, realidad que se respetó hasta que se celebraron elecciones abiertamente fraudulentas en los años treinta. Sin embargo, para los años sesenta el fraude a gran escala ya no era factible. Uruguay no fue el primer país de América Latina que introdujo el voto secreto (en 1918) aunque probablemente sí fue el primero en donde el ajuste entre el texto legal y la realidad política se aproximaron más. En Chile, el voto fue secreto cuando menos hasta 1925, y en 1927 se estableció un sistema más eficaz para la configuración de las listas de votantes; pero no fue sino hasta el establecimiento del Tribunal Electoral Supremo que se creó de conformidad con la constitución de 1949, que el espectro del fraude electoral disminuyó verdaderamente. Perú y Brasil promulgaron el voto secreto en 1931 y 1932 respectivamente; pero al igual que en Colombia en esa época, existió una divergencia considerable entre la ley y la práctica. En Venezuela, el voto se hizo secreto y universal en 1946.

La ampliación del sufragio es un elemento crucial para el desarrollo de cualquier democracia. Todos los países que se analizan en este estudio ampliaron sus derechos ciudadanos a través de cambios constitucionales y de otros tipos, y experimentaron aumentos significativos en la participación popular desde los años treinta hasta los noventa. La evidencia visual de esta ampliación aparece en las figuras 1 y 2, que se basan en la participación electoral como porcentaje de la población de un país en las elecciones presidenciales. Se reconoce que se trata de un indicador imperfecto, ya que la participación depende de diversos factores que incluyen la geografía, la dispersión de la población, las restricciones legales para ejercer el voto, la prevalencia del fraude y el perfil etéreo de la población de un país. Sin embargo, la información sí contribuye a detectar los cambios dramáticos dentro de un país y a comparar la evolución de la participación entre países.

Como sería de esperar, la participación electoral es mayor en aquellos países con niveles más elevados de desarrollo socioeconómico, partidos políticos y sistemas partidistas más sólidos y órganos electorales bien institucionalizados que reflejan una vigencia mayor del Estado de derecho: factores todos relacionados con la ciudadanía. Un rasgo adicional que ejerce impacto directo sobre la participación electoral es la obligatoriedad del voto. Estos factores políticos en ocasiones dejan atrás a los socioeconómicos en la explicación de los niveles de participación electoral.

Como también es posible observar en las gráficas 1 y 2, la mayoría de los países han experimentado aumentos dramáticos en la participación durante diferentes momentos históricos. Estos casi siempre reflejan cambios en las leyes electorales que permiten la incorporación de electorados previamente excluidos. El cuadro 2 muestra información sobre la eliminación de los requisitos de propiedad y alfabetismo para ejercer el voto, y sobre la ampliación del derecho de voto a las mujeres a nivel nacional.

A finales del periodo que se estudia, Uruguay presentaba los niveles más elevados de participación electoral de los ocho países bajo análisis. Esto refleja, cuando menos parcialmente, la edad relativa de sus poblaciones, así como los requisitos de obligatoriedad del voto, aunque la fuerza y la naturaleza de su sistema partidista sin duda también ha desempeñado un papel importante. En Uruguay se concedió el derecho al voto a las mujeres en una época relativamente temprana, 1932, y desde las elecciones de 1934 se ha registrado un aumento dramático en la participación electoral. Se presentó un aumento especialmente agudo entre las elecciones de 1966 y 1971, primeros comicios en que se estableció la obligatoriedad del voto; pero esto probablemente también sea reflejo de la entrada en escena de un nuevo partido, de una mayor movilización y de la polarización del sistema partidista. A diferencia de Uruguay, Chile probablemente sea el país con tasas más bajas de participación electoral durante el presente periodo, debido a las expectativas en torno a factores tales como el nivel de desarrollo socioeconómico y la fortaleza del sistema partidista. El aumento significativo de la participación entre las elecciones de 1946 y 1964 refleja de manera directa la franquicia que se concedió a las mujeres en 1949 y otros cambios a las leyes electorales (como resultado de presiones sociales y políticas más complejas). Los convenios entre partidos para integrarlistas conjuntas tendió a desalentar las presiones y hacer extensiva la participación a los iletrados y a los votantes de áreas rurales, retardando el movimiento en favor del sufragio universal hasta 1970. Incluso después de las reformas electorales dramáticas de 1970 la tasa de participación electoral de Chile se mantuvo por debajo de 35%.

Colombia, Venezuela y Costa Rica se desplazaron hacia el sufragio universal masculino aproximadamente durante la misma época, en 1936, 1947 y 1949 respectivamente. Sin embargo, Costa Rica y Venezuela compartieron ciertas semejanzas en cuanto a la época y aumento continuo de sus electorados, mientras Colombia presentó un patrón significativamente diferente. Para finales del periodo, Costa Rica y Venezuela tenían ya tasas de participación electoral superiores a 40%. Costa Rica tuvo aumentos en la participación entre las elecciones reñidas de 1948, que condujeron a una guerra civil breve y a la promulgación de una nueva constitución, y las elecciones subsecuentes de 1953. La nueva constitución instituyó el sufragio universal y fijó la edad para votar en 20 años. A esto le siguió una expansión igualmente dramática del electorado entre las elecciones de 1958 y 1962, cuando el voto se hizo obligatorio. El electorado continuó creciendo desde entonces, y en 1974 la edad para votar se redujo

a 18 años. Venezuela no tuvo historia de elecciones presidenciales reñidas durante el siglo XX, sino hasta las elecciones de 1947, bajo condiciones de sufragio universal. Otro aumento pronunciado de la participación electoral ocurrió con las siguientes elecciones de 1958, cuando el voto se hizo obligatorio, y desde entonces el aumento de la participación electoral ha sido estable, lo cual refleja los requisitos legales y la incorporación exitosa de la población a los partidos políticos.

En este contexto de aumento general y a veces pronunciado de las tasas de participación electoral, Colombia se destaca con cierta anomalía. A pesar de que también ha registrado una tendencia al aumento, éste es más moderado y desigual que en los otros siete países que aquí se analizan. Esto probablemente sea consecuencia de las estrategias de desmovilización a que han recurrido los dos partidos tradicionales, ante la ausencia del requisito de obligatoriedad del voto; en realidad, Colombia es el único de los ocho países que nunca ha establecido el voto como obligatorio para los electores. Las puntuaciones bajas de los años veinte, treinta y cuarenta son el reflejo de elecciones en que uno u otro partido se rehusó a presentar a su propio candidato. El aumento de 1958 fue consecuencia de la franquicia concedida a las mujeres, de la simplificación en los requisitos para el empadronamiento, y del entusiasmo por regresar a un régimen civil bajo la coalición de los gobiernos del Frente Nacional.

El modelo argentino de participación electoral es más parecido al de su vecino Uruguay, como lo sugiere la figura 1, aunque su historial democrático lo coloca en el mismo lugar que a Brasil y Perú. Argentina fue uno de los primeros países de América Latina que optaron por el sufragio universal masculino, una edad relativa mayor de la población para ejercer el voto y por un ingreso *per cápita* más elevado. El primer aumento en la participación en Argentina apareció en 1916 con el cambio en las leyes electorales y la entrada del Partido Radical a la vida electoral. Sin embargo, la experiencia democrática del país se detuvo en los años treinta.

Un segundo impulso de la participación tuvo lugar de 1946 a 1951, lo que refleja la concesión a las mujeres del derecho al voto (1947), la movilización peronista, y tal vez la existencia de cierto fraude. Las fluctuaciones hacia la baja ocurrieron posteriormente, en particular desde que se excluyó a los peronistas y hasta la democratización de los años ochenta.

Desde los años treinta hasta los ochenta, tanto Brasil como Perú tuvieron tasas de participación en constante aumento, a partir de niveles históricamente bajos, en especial después de que se concedió el voto a las mujeres y a los analfabetas, y de que el voto se hizo obligatorio. En Brasil se concedió el voto a las mujeres en 1932 (y la edad para votar se redujo a 18 años) y en Perú en 1955. El voto ha sido obligatorio en Brasil desde 1932, y en Perú desde 1963. Con los niveles de analfabetismo más altos entre los ocho países (22 y 15% en 1985 respectivamente, véase el cuadro 1), Brasil y Perú fueron los últimos países en derogar los requisitos de propiedad y alfabetismo para ejercer el voto (en 1979 en Perú y en 1985 en Brasil). Según la constitución peruana, que redujo la edad para ejercer el voto de 21 a 18 años, el voto es obligatorio para los analfabetas. En Brasil, el voto también se hizo obligatorio para los iletrados en 1985; pero la constitución de 1988, que redujo la edad para votar a 16 años, lo volvió opcional para los iletrados y para la población menor de 18 años y mayor de 70. El aumento dramático de la participación electoral de Brasil es inaudito en la medida en que tuvo lugar, en su mayoría, durante un periodo de régimen militar (1964-1985), en que se celebraron elecciones para el congreso (pero no para la presidencia) cada cuatro años. Esto refleja la incorporación de un gran número de electorados de *áreas* rurales anteriormente excluidos, así como un aumento del interés que generaron durante la segunda mitad del periodo las perspectivas de democratización.

De esta manera, para finales del periodo de estudio, los ocho países bajo análisis habían instaurado el sufragio universal. Sin embargo, este hecho en sí mismo nos dice poco sobre la experiencia democrática general. En países como Uruguay, el sufragio universal se presentó relativamente a principios del periodo y casi siempre se le respetó. Pero en Argentina, primero entre los ocho países que promulgó el sufragio universal masculino, durante la mayor parte de los años treinta las elecciones fraudulentas distorsionaron gravemente el proceso constitucional, y a partir de finales de los cincuenta y hasta los setenta el país estuvo gobernado por regímenes totalmente militares o por sistemas híbridos bajo los cuales se impidió al Partido Justicialista (peronista) dominante presentar a sus candidatos. El sufragio universal masculino ocurrió antes en Colombia que en Costa Rica o Venezuela, pero durante buena parte del periodo, Colombia no sólo estuvo bajo estado de sitio, sino que su democracia se vio golpeada por un Estado y un poder judicial débiles, y por una coalición restrictiva entre sus dos partidos políticos principales. El sufragio universal ocurrió en Chile relativamente tarde. A pesar de ello, hasta el golpe militar de 1973 el país experimentó cierto grado de pluralismo y competencia políticos, una riqueza de partidos y respeto a la ley que lo coloca en un lugar diferente al del resto de los países.

Revisión general de las experiencias democráticas, 1930-1990

Si se considera en términos generales el éxito relativo de la experiencia democrática de acuerdo con tres elementos centrales para cualquier definición de democracia —la competitividad, el orden constitucional

y la inclusividad— durante el periodo a partir de 1930 sería posible dividir en tres grandes grupos a los ocho países que se estudian. El primer grupo incluye a los dos países con la historia más rica de competencia democrática y de orden constitucional del continente: Uruguay y Chile. Uruguay adoptó desde hace tiempo el sufragio universal masculino, directo y secreto. En Chile se presentó más tarde, pero su historial de competencia democrática y respeto por el Estado de derecho fue impresionante. Ambos países tuvieron los sistemas partidistas democráticos más sólidos del continente; no obstante, al ilustrar la diversidad de los arreglos políticos congruentes con la democracia, la naturaleza de sus partidos y sistemas partidistas resultan considerablemente diferentes. Sin embargo, incluso Chile y Uruguay mancharon sus historiales democráticos al sucumbir ante regímenes militares particularmente brutales en 1973. Uruguay regresó al gobierno democrático en 1984 y Chile no lo hizo sino hasta 1990.

El segundo grupo de países está integrado por Venezuela y Costa Rica, y de manera más ambigua, por Colombia. Cada uno de estos países ha tenido una experiencia histórica menos exitosa en cuanto al orden constitucional y a la competencia que Chile y Uruguay. Sin embargo, experimentaron una seria crisis democrática en los años cuarenta y/o cincuenta, que ayudó a resolver de manera definitiva el problema de la tolerancia hacia una oposición democrática, a generar partidos nuevos (particularmente en Venezuela y Costa Rica) y a marcar un progreso real en la incorporación de nuevos sectores de la población a la vida política del país. Colombia es un miembro marginado de este grupo dadas las restricciones severas a la competencia que se impusieron durante el periodo del Frente Nacional posterior a 1958, a su inclusividad relativamente baja y, finalmente, a sus niveles de desagregación estatal. Al igual que Uruguay, Colombia tiene un sistema partidista sólido fincado en partidos con raíces profundas en el siglo XIX. En comparación con los otros cinco países, ninguno de éstos sucumbió al régimen militar en ningún momento durante los años sesenta, setenta u ochenta.

El tercer grupo de países comprende a Argentina, Brasil y Perú. Durante buena parte del periodo desde 1930, cuando estos países no estuvieron gobernados por regímenes autoritarios, tuvieron gobiernos demócrata-autoritarios híbridos durante los cuales el temor a la realidad de una intervención militar potencial se convirtió en un factor constante que estuvo presente en los cálculos de los principales actores políticos. Argentina es el miembro más irregular de este grupo. Si se considera su historia de competencia e inclusividad previa a 1930, Argentina pudiera haber tendido un historial democrático sólo después de 1930. El trágico revés que sufrió la democracia Argentina (cuando menos hasta los años ochenta) hace surgir dudas serias con relación a los argumentos evolucionistas simples en torno al vínculo entre la modernización y la democracia sin la mediación de factores políticos. Brasil experimentó con políticas estatistas y corporativistas durante el Estado Nuevo (1937-45). Por su parte, tanto Brasil como Perú sucumbieron al régimen militar en los años sesenta. Estas naciones tuvieron (y tienen) los sistemas partidistas más débiles y fragmentados de los ocho países bajo estudio. Fueron los últimos en hacer extensivo el sufragio a todos los adultos, incluyendo los analfabetas. Ninguno de estos ocho países con las experiencias más democráticas de la región pudo conservar cuando menos un régimen híbrido o semidemocrático durante todo el periodo que va de 1930 a 1990 (véase el cuadro 3).

En el periodo que se extiende entre finales de los años veinte y mediados de los cincuenta, las democracias latinoamericanas se vieron afectadas por tres acontecimientos internacionales de importancia: la Depresión de los años treinta, el triunfo de los aliados y, por lo tanto, de la "democracia" sobre el fascismo durante la Segunda Guerra Mundial, y el advenimiento de la guerra fría. En los años treinta, los golpes de Estado reflejaban los temores de las élites de una movilización y protesta de las masas ante la crisis económica. Algunos de estos golpes, en particular a finales del decenio de los treinta, también reflejaron temores ante el marxismo y el desprecio fascista por los procedimientos democráticos. Al mismo tiempo, las ideologías marxistas y populistas con frecuencia consideraban que la democracia era una empresa corrupta que sólo beneficiaba a una oligarquía reducida. En su impulso hacia una participación más activa de las masas en la vida económica, social y política de sus países, algunos consideraron que la democracia constitucional era un obstáculo. A su vez, las élites y sus aliados militares llegaron a temer un impulso mayoritario a favor del cambio.

Seis de los ocho países bajo estudio sufrieron golpes militares en las vísperas de la Depresión. En todos los países, los años treinta condujeron gradualmente a la recuperación económica y al comienzo de un cambio económico y social significativo que tuvo implicaciones políticas profundas. Al igual que en Europa, fueron años tormentosos, marcados por una inquietud política a todos los niveles, conforme los grupos paramilitares de la derecha y la izquierda se enfrentaban en las calles y los estudiantes y los trabajadores se volvían maestros en las técnicas de las manifestaciones masivas. El progreso social y económico, ya sea bajo el disfraz del fascismo o del marxismo, se consideraba como un valor más importante que la conservación o el desarrollo de las instituciones demócratas liberales. Después de 1933, cinco de los países bajo estudio estuvieron gobernados por dictaduras (Argentina, Brasil, Perú, Uruguay y Venezuela). Chile, que había experimentado un régimen autoritario y el activismo militar desde el inicio de la Gran Depresión, invirtió la tendencia regresando al régimen constitucional en 1932. Colombia y

Costa Rica lograron evitar el derrumbe constitucional, aunque ambos países experimentaron cambios políticos importantes. En realidad, en los años treinta Colombia se enfrentó a una prueba clave de competencia por primera vez —la transferencia pacífica del poder de un partido político (los conservadores) a otro (los liberales); sin embargo, esto condujo a una nueva hegemonía partidista y el régimen no logró sobrevivir a una segunda transferencia de poder en 1946.

Al mismo tiempo, es importante no exagerar la discontinuidad política que se registró durante el periodo. Los golpes militares que se suscitaron tanto en Chile como en Uruguay, más que conducir a rompimientos abruptos en la evolución política de esos países, representaron derrotas serias pero pasajeras. En ningún caso implicó el régimen autoritario el dismantelamiento total de los partidos políticos ni el reemplazo de dirigentes civiles por organizaciones militares autónomas. Los militares se mantuvieron esencialmente obedientes a la autoridad política, y una vez finalizado el interludio autoritario, la política volvió a las manos de los partidos y de los dirigentes del pasado. En Venezuela, el régimen de caudillos fue parte de una larga historia política en el país menos democrático de Iberoamérica. El dictador Juan Vicente Gómez estuvo en el poder desde 1908. Después de su muerte en 1935, dos generales más ocuparon el cargo por otro decenio más, antes que las fuerzas democráticas desafiaran con éxito al autoritarismo. En el caso de Perú, que ya había sufrido la dictadura de Leguía antes de la Depresión (1919-1930), el régimen militar de los años treinta marcó la caída de la "democracia oligárquica", y la irrupción en la escena política del populista APRA tuvo consecuencias políticas nuevas y de largo alcance.

Únicamente en Argentina y Brasil condujeron los golpes militares de los años treinta a un rompimiento cualitativo con el pasado. En el caso de Argentina, significaron el inicio de un periodo de regresión política, en que los grupos conservadores retomaron el control político directo y se valieron de medios políticos fraudulentos para mantenerlo por más de una década, excluyendo una vez más a los elementos de la oposición de la participación y frustrando a los nuevos grupos sociales, en particular a la clase trabajadora, hasta el ascenso dramático de Perón a mediados de los años cuarenta. Argentina, el país más desarrollado de América Latina durante los primeros decenios del siglo, sería el último en incorporar a la clase trabajadora. En Brasil, el derrocamiento de la antigua república inauguró el periodo de experimentación política de Getulio Vargas, que culminó en 1937 con el establecimiento de un nuevo Estado corporativista autoritario, el Estado Nuevo (1937-45). Este sirvió, entre otras cosas, para vincular a la clase trabajadora con el Estado a través de sus sindicatos.

Para mediados de los años cuarenta, los regímenes autoritarios habían agotado su curso. Los regímenes constitucionales regresaron al poder en 1939 en Perú, en 1942 en Uruguay, en 1945 en Venezuela y Brasil. En todo el continente, el fin de la Segunda Guerra Mundial —ampliamente considerada como el triunfo de la democracia sobre el fascismo— fortaleció a las fuerzas democráticas, así como a las de izquierda¹⁷. Con las elecciones de 1946 en Argentina, los ocho países bajo estudio vivieron simultáneamente un "momento" democrático de corta duración. Sin embargo, aunque Perón resultó electo presidente en las elecciones limpias y transparentes de 1946, su gobierno incurrió rápidamente en prácticas autoritarias.

El inicio de la guerra fría inicialmente condujo a un "enfriamiento" de los derechos democráticos y posteriormente a un ciclo de autoritarismo. Brasil declaró ilegales a los partidos comunistas en 1947; Chile, Colombia, Costa Rica y Perú hicieron lo mismo en 1948, y Venezuela en 1950. Aunque la mayoría de estos partidos fueron posteriormente legalizados, en Brasil y en el Cono Sur todos sufrieron nuevas prohibiciones durante los periodos de régimen militar de los años sesenta, setenta y ochenta.

Asimismo, los colapsos, los golpes o intentos de golpe y las guerras civiles derrocaron o debilitaron a los regímenes democráticos en seis de los ocho países a que nos referimos a finales de los años cuarenta y principios de los cincuenta: Perú (1948), Venezuela (1948), Costa Rica (1948-9), Colombia (1948-53), Brasil (1954-55) y Argentina (donde los militares derrocaron a Perón en 1955). Los temores de las nuevas élites ante las mayorías populistas y la exclusión del poder en un sistema presidencial democrático (bien fuera real como en Argentina o Venezuela, o potencial como en Costa Rica o Perú), y los conflictos institucionales y constitucionales interactuaron con el advenimiento de la guerra fría y con las relaciones ambiguas hacia la democracia por parte de los partidos de izquierda y los propios movimientos populistas. Los grupos militares se volvieron actores importantes de un proceso político complejo, pero a menudo predecible, en que las élites partidistas buscaban favorecer al máximo sus intereses recurriendo a la fuerza si fracasaban, o temían fracasar, en las urnas.

Aun así, en Costa Rica las consecuencias de la guerra civil de 1948-49 plantó las semilla de un sistema partidista más sólido, de tolerancia hacia la oposición, para la celebración de elecciones libres y limpias, y para la eliminación de los militares como un factor dentro de la política. Costa Rica se convirtió desde entonces en el paradigma de la democracia de América Latina. La democracia limitada de la posguerra en Brasil sobrevivió a la crisis que siguió al suicidio de Getulio Vargas en 1954, cuando menos hasta la crisis de principios de los sesenta—el exdictador Vargas resultó democráticamente electo en 1950. La remoción

de Perón de su cargo en 1955 durante una Revolución Libertadora autoproclamada, no llevó la democracia estable a Argentina. El retiro del poder de Rojas Pinilla en 1957 y de Odría y Pérez Jiménez en 1958 produjo una transición del gobierno militar y una restauración del gobierno constitucional en Colombia, Perú y Venezuela. En 1959, por primera vez desde 1946, los ocho países fueron democracias políticas, incluso si en varios de ellos existían limitaciones significativas. Fue en ese año que el periodista Tad Szulc publicó el libro *The Twilight of Tyrants* (El ocaso de los tiranos).

Irónicamente, 1959 fue el año de la revolución cubana, que alteró de manera tan profunda las opiniones en toda América Latina y planteó nuevas amenazas y desafíos para la democracia latinoamericana. Esta revolución llevó al poder al primer gobierno socialista del hemisferio occidental e hizo surgir dudas acerca de la capacidad de la democracia "formal" y "burguesa" para producir el cambio social y económico, en comparación con la revolución; ayudó a producir cambios profundos tanto entre los militares —hacia un mayor enfoque sobre la seguridad interna y la contrainsurgencia— como dentro de la Iglesia, ayudando a promover las corrientes de la teología de la liberación. Asimismo, radicalizó no sólo a los intelectuales y a los estudiantes, sino también a los trabajadores y a los campesinos de toda América Latina.

En Colombia, Perú y Uruguay surgieron o se fortalecieron los movimientos guerrilleros, y en Uruguay apareció la guerrilla urbana. Los movimientos radicales de insurrección surgieron para combatir a los gobiernos militares de Brasil y Argentina. En Chile, diversos partidos radicales desarrollaron movimientos armados. Sólo Costa Rica permaneció inmune a este fenómeno. Aunque un gran número de estos movimientos guerrilleros se inspiraron en ideologías marxistas y fueron fecundado por los movimientos comunistas o socialistas, algunos se derivaron de movimientos populistas que intentaban ampliar sus bases electorales y obtener aceptación entre grupos económicamente dominantes y culturalmente conservadores. En Venezuela, el MIR se separó de la AD y eventualmente recurrió a la rebelión armada en coalición con otros grupos de izquierda a principios de los sesenta; en Argentina, los Montoneros se cubrieron con el manto del legado peronista; en Colombia, el M-19 surgió a principios de los setenta, en parte del ANAPO populista al cual intentó utilizar como base de masas; en Perú, en diversos momentos, grupos radicales se separaron de APRA en pos de la insurgencia radical.

Al mismo tiempo, la Revolución Cubana alentó a los movimientos democráticos reformistas anticomunistas que estaban ansiosos por producir cambios pacíficos con objeto de evitar la violencia revolucionaria. Estados Unidos, a través de su Alianza para el Progreso, intentó alentar a los gobiernos reformistas constitucionales como la respuesta más eficaz ante los reclamos de la izquierda revolucionaria —"el futuro de América Latina... estaba entre el camino de Castro y el de Betancourt"¹⁸. Dirigentes como los liberales Lleras Camargo y posteriormente Lleras Restrepo en Colombia, Betancourt de la AD en Venezuela, Belaúnde en Perú y el demócrata cristiano Frei en Chile fueron aclamados ampliamente. Como sugiere esta lista, un buen número de estos dirigentes provenían de las alas reformistas de los partidos tradicionales, de los populistas o de los cristianos demócratas que adquirirían cada vez mayor influencia.

En resumen, los años sesenta y setenta no produjeron la revolución de izquierda —y a final de cuentas ni las masas urbanas resultaron revolucionarias ni trajeron el progreso a América Latina. El apoyo de las élites empresariales hacia la democracia siguió estando sujeto a los cálculos sobre el tipo de régimen que mejor podría defender sus intereses. Un gran número de elementos de la clase media, temerosos de una amenaza desde abajo a sus intereses llegaron a favorecer la restricción de los derechos democráticos. Por su parte, Estados Unidos, cada vez más seguro de sí mismo, militarmente profesional, capacitado y equipado, mostró mayor interés en los asuntos internos, en comparación con las amenazas a la seguridad del exterior. Más de media docena de golpes militares ocurrieron en la región durante los primeros cinco años de la Alianza para el Progreso, incluyendo a países como Argentina, Brasil y Perú, incluso ante el fracaso de los movimientos de insurrección de la izquierda en Venezuela, Perú y Colombia (al igual que en otros países como Bolivia y Guatemala).

Aunque no se le dio publicidad en su época, el de Brasil en 1964 fue el primero de una serie de golpes que los militares, como institución, llevaron al cabo en América Latina, con miras a un cambio fundamental no sólo en la política económica y social, sino también del sistema político. Al tomar el poder, los militares brasileños mostraron desprecio por la política democrática estancada y por los reclamos populistas, al tiempo que instrumentaron políticas represivas para acabar con la izquierda revolucionaria. El golpe de Brasil marcó un cambio cualitativo en los gobiernos militares del continente, inaugurando un gobierno que se consideraba a sí mismo no sólo como un árbitro, sino como una fuerza revolucionaria que intentaba forjar un nuevo orden político y económico totalmente diferente del modelo cubano.

Regímenes similares que intentaban transformar la política y la sociedad se impusieron dos veces en Argentina (con los golpes de 1966 y de 1976) y en Chile y Uruguay en 1973. La caída de la democracia en Chile marcó el fin de un intento único por instrumentar el socialismo a través de las urnas. Los

regímenes "burocráticos-autoritarios" de Brasil, Argentina, Chile y Uruguay (para utilizar el término de Guillermo O'Donnell), estaban justificados políticamente por la necesidad de responder a la "amenaza" del comunismo o del populismo demagógico en el contexto de una movilización de izquierda, al tiempo que imponían la estabilización económica y la eficiencia que permitiera garantizar la confianza de los inversionistas y un crecimiento renovado y más vigoroso¹⁹. Estos regímenes intentaron desmovilizar y, donde fuera posible, despolitizar a la población. En vista de que la supuesta amenaza de abajo de grupos previamente organizados fue mayor durante los setenta que en los sesenta, el aumento de la represión en Chile, Uruguay y Argentina (después de 1976) fue mayor que la que ejerció el régimen de Brasil. Una característica intrínseca de estos regímenes, en particular de los que aparecieron durante los años setenta, fue su análisis de las supuestas culpas de la democracia, y especialmente como los políticos apelaban, de manera demagógica, corrupta y cliente-lista, proteger a los industriales y al trabajo organizado.

El golpe peruano de 1968 también lo llevó a efecto un alto comando militar con una misión; pero a diferencia de sus contrapartes del Cono Sur que intentaban instrumentar políticas fiscales y económicas conservadores y restringir la participación política, los militares peruanos intentaron reformas sociales de gran escala y la movilización popular. Desde 1967 y hasta la transición peruana de 1980, sólo tres de los ocho países lograron conservar un régimen democrático: Costa Rica, Colombia y Venezuela.

Los "reformadores" militares de los años sesenta y setenta dejaron a sus países un legado definitivamente mixto. La sociedad brasileña experimentó transformaciones fundamentales bajo el régimen militar; pero sólo en Chile logró el autoritarismo burocrático transformar los planos del Estado intervencionista y sentar las bases de una estrategia para un desarrollo orientado a la exportación. Todos los regímenes militares fallaron al instrumentar sus programas de reforma política, incluyendo las transformaciones fundamentales al sistema partidista y el desarrollo de democracias altamente restringidas bajo la tutela militar. Los militares peruanos tampoco lograron instrumentar reformas capaces de revitalizar la economía y evitar el surgimiento de la insurgencia opositora. Los gobiernos democráticos que siguieron a los regímenes militares de Argentina, Chile y Uruguay en particular, se enfrentaron al grave dilema de intentar equilibrar el derecho a saber la verdad sobre las violaciones a los derechos humanos y de castigar a los responsables, con el riesgo de amenazar la estabilidad democrática alentando un nuevo golpe militar. A finales de los setenta, sólo tres de los países bajo estudio, Costa Rica, Colombia y Venezuela tenían sistemas democráticos, aunque la democracia colombiana estaba siendo seriamente desafiada por la amenaza creciente del tráfico de drogas y los movimientos guerrilleros rurales. El retiro de los militares del poder durante ese decenio, empezó con Perú (1980), y fue seguido por Argentina (1983), Uruguay (1984), Brasil (1985) y Chile (1990). A principios de los noventa, los ocho países nuevamente contaban con un gobierno democrático. La fuerza de los partidos y de los sistemas partidistas tanto de Chile como de Uruguay son las bases centrales para que continúe el optimismo con relación al futuro de la democracia en estos países después de su liberación de la dictadura militar.

Argentina aparentemente se desplazó gradualmente hacia una forma de gobierno más estable con el establecimiento de un sistema bipartidista y una reestructuración económica dramática pero todavía incompleta. Perú, sin embargo, se vio inmerso en una crisis económica devastadora y una insurrección cruel que agravaron la debilidad y el estancamiento de las instituciones democráticas. También existía una incógnita sobre Brasil, donde los partidos políticos y la dirigencia débiles no habían logrado estructurar las coaliciones de gobierno necesarias para ordenar la economía del país y empezar a dar solución a los problemas sociales.

Se analizará ahora la experiencia de los ocho países a partir de finales del decenio de los cincuenta y hasta principios de los noventa. Chile funcionó relativamente bien como democracia, con el espectro más amplio de partidos de América Latina. Lo que lo diferenció de Brasil y Perú, los otros dos países con múltiples partidos, fue el hecho de que estos últimos carecían de sistemas partidistas viables y se inclinaban a tener partidos débiles. Fue sólo hasta que el Partido Demócrata Cristiano se convirtió en un centro ideológico más rígido, y que los partidos de la derecha y la izquierda se tornaron también más polarizados e ideologizados durante la época posterior a la Revolución Cubana, que el sistema multipartidista de Chile dejó de ser manejable. Durante un buen tiempo antes de los años de Allende, el "elemento aglutinador" del corretaje y de la política clientelista a nivel local en todo el espectro del partido contribuyó a dejar atrás los debates y conflictos más ideologizados y polarizados a nivel nacional. Esto sugiere que en aquellos países con divisiones sociales profundas, las ventajas para los sistemas multipartidistas son sustanciales, ya que pueden expresar y canalizar sus demandas políticas de manera más eficaz, siempre y cuando el equilibrio entre política ideológica y de corretaje pueda sostenerse y puedan controlarse los riesgos de polarización que plantea el presidencialismo.

En los años sesenta, el centro de gravedad política del sistema partidista altamente polarizado de Chile dio un giro hacia la izquierda. Los radicales se vieron desplazados del centro político por los demócratas cristianos que adoptaron una postura francamente reformista, argumentando que representaban una tercera opción entre el socialismo y el capitalismo. Por temor a que ganara la izquierda si la derecha

presentaba a sus candidatos en una planilla separada para la contienda presidencial de 1964, los partidos de derecha de Chile apoyaron de mala gana a Eduardo Frei, candidato del Partido Demócrata Cristiano, quien triunfó por una mayoría absoluta del voto, derrotando a Salvador Allende, candidato de la izquierda. Frei avanzó con dificultad para instrumentar su "revolución con libertad", con un apoyo significativo del gobierno de Estados Unidos. Los demócratas cristianos estaban seguros que sus políticas reformistas les permitirían salvar la división tradicional de "tres terceras partes" de la política chilena, erosionando la fuerza tanto de la derecha como de la izquierda. La derecha se sintió traicionada por el partido por el que había votado, oponiéndose con amargura a sus esfuerzos por llevar a efecto una reforma agraria y a su programa de sindicalización rural, que se consideraba rompía el antiguo pacto de la política chilena que permitía a la derecha conservar una fuerte presencia sobre la tierra y el control del empleo rural. La izquierda también se sintió amenazada por las acciones agresivas de los demócratas cristianos, apoyadas por el Estado, para ampliar el movimiento sindicalizador y movilizar a los habitantes de asentamientos irregulares.

Aunque los demócratas cristianos lograron instrumentar un buen número de sus programas, no pudieron convertirse en un partido mayoritario capaz de perpetuarse en el poder. Para sorpresa incluso de la izquierda, Allende obtuvo 36% de los votos en las elecciones de 1970, porcentaje menor al que recibió en 1964, pero suficiente para otorgarle la pluralidad en la contienda triple. Más que volver a relatar la historia trágica del incremento de la polarización que condujo eventualmente al golpe de 1973, sería conveniente hacer hincapié en el hecho de que si Chile hubiera contado con un régimen parlamentario en lugar de uno presidencial, Allende bien podría haberse enfrentado a un voto de desconfianza del Parlamento, en lugar de suicidarse en la víspera de un golpe sangriento que marcó la interrupción de la democracia chilena durante 17 años.

Evidentemente, los partidos chilenos recibieron una lección dolorosa de los acontecimientos de los años setenta. En las elecciones presidenciales de 1990 que marcaron la transición democrática, Patricio Aylwin, demócrata cristiano, presidía una coalición amplia entre centro e izquierda que incluía al Partido Socialista. Aylwin heredó una constitución que le ofreció poderes ejecutivos sólidos pero que, al mismo tiempo, contenía un sinnúmero de elementos antidemocráticos, en particular aquellos que impedían al presidente nombrar o destituir a jefes militares y otorgar a las fuerzas armadas una virtual autonomía. Sin una mayoría en el senado debida a la institución de senadores nombrados que establecía la constitución de 1980, tuvo que proceder con gran precaución para la adopción de un programa de reformas, tratando con el antiguo dictador militar Augusto Pinochet, quien retuvo *su* cargo como comandante de las fuerzas armadas, y explorando el problema de la violación a los derechos humanos. Bajo su nueva democracia, Chile conservó el sistema multipartidista, aunque menos polarizado que en el pasado. La presencia continua del Partido Comunista, **aunque** de tamaño reducido, y la persistencia del autoritarismo de las fuerzas de la derecha, poco comprometidas con la democracia, significaron que la distancia ideológica continuaran constituyendo un factor de la política chilena. Durante la contienda presidencial de 1993, la coalición centro-izquierda que denotó a Pinochet logró ganar una vez más la presidencia con la elección de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, hijo del expresidente.

Durante el periodo del estudio, Uruguay mostró tanto la fortaleza como las debilidades de su combinación particular de presidencialismo y política bipartidista. La interacción entre su sistema partidista limitado y las reglas electorales evidentemente desempeñaron un papel en el colapso democrático de 1973, al igual que el surgimiento de un tercer partido izquierdista, el Frente Amplio. Sin embargo, el retorno a la democracia durante la década de los ochenta se vio facilitado por la fuerza continua y la moderación relativa de los dos partidos históricos del país.

Aunque el partido *blanco* ganó el ejecutivo por primera vez en la historia moderna en 1958, cuando los uruguayos demostraron su preocupación por la decadencia del país, el segundo partido perenne no pudo capitalizarse durante su periodo en el cargo para obtener una ventaja permanente. En las elecciones de 1966, los colorados volvieron a obtener ventaja en una elección que también marcó el retorno al sistema presidencial, después de la experimentación con un ejecutivo plural desde 1951, con la esperanza de que una dirigencia sólida podría contribuir a superar la decadencia económica y la crisis política del país.

Mientras otros países de la región fueron un campo fértil para los movimientos guerrilleros alentados por el ejemplo de Cuba, la sociedad urbana altamente sofisticada de Uruguay presenció el surgimiento de la guerrilla urbana más famosa de América Latina, los Tupamaros. Al atraer a estudiantes idealistas y profesionales con expectativas de progreso personal dentro de la economía de estado de bienestar de Uruguay, los Tupamaros obtuvieron un apoyo sorprendente de población general. La tendencia izquierdista de la sociedad uruguaya se hizo pública a través de los importantes logros del Frente Amplio, coalición de grupos de izquierda extremistas y moderados durante la contienda presidencial de 1971. Al mismo tiempo, el peculiar sistema electoral del país permitió que un candidato de extrema derecha, con un apoyo minoritario, ganara la presidencia. El gobierno de Juan María Bordaberry (1972-76) continuó con las prácticas de su predecesor de involucrar a las fuerzas armadas más profundamente en actividades

de contrainsurgencia, y finalmente declaró un estado de guerra intestina en 1972, que llevaría a la derrota de los Tupamaros.

Sin embargo, la oposición del congreso contra el intervencionismo creciente del Estado y el ejercicio unilateral de la autoridad ejecutiva por parte de Bordaberry, apoyado por elementos de derecha de ambos partidos, finalmente alentó al presidente a disolver el congreso en 1973, con el apoyo de elementos de izquierda de ambos partidos y de los militares. Su acción condujo eventualmente a la imposición de un régimen autoritario represivo y a la injerencia directa de los militares en el gobierno del país.

Durante los años ochenta, el proceso de transición se vio abrumado por las dificultades, en particular porque el principal dirigente del Partido Nacional, Wilson Ferreira fue arrestado por los militares en junio de 1984. El arreglo final fue una reforma pactada por medio de la cual ambas partes hicieron concesiones que culminaron en los Acuerdos del Club Naval. La oposición tuvo que aceptar el encarcelamiento de Ferreira y prometer a las fuerzas armadas que no se aplicarían castigos de ley. A su vez, el ejército permitió el retorno al orden institucional previo con elecciones abiertas programadas para noviembre de 1984. Uno de los aspectos más significativos del diálogo entre civiles y militares fue la participación directa del Frente Amplio, acción necesaria ante el rechazo a participar del Partido Nacional. De esta manera, los militares se vieron obligados a entrar en tratos con los dirigentes de la izquierda, en busca de un compromiso que fuera aceptable para la mayoría de los uruguayos. El Frente Amplio obtuvo 20% del voto en la contienda presidencial, cifra comparable a la de las elecciones de 1971, haciendo resaltar el hecho de que el sistema partidista de Uruguay se había restaurado por completo, aunque estaba convirtiéndose menos en un sistema bipartidista que en el pasado.

El retorno al gobierno civil planteó retos enormes al nuevo presidente Julio María Sanguinetti (1985-1990), periodista y dirigente del Partido Colorado. Una oleada de huelgas y demandas laborales hacían difícil enfrentar los problemas económicos de la nación. La cooperación del Partido Nacional de oposición hizo posible instituir medidas y reformas económicas; pero las relaciones entre civiles y militares siguieron siendo el problema más engorroso. Para cumplir la promesa de poner fin a las acusaciones contra los militares por abusos a los derechos humanos, el gobierno, con el apoyo de los nacionales, aprobó la ley de amnistía que exoneraría a los militares de ir a juicio, al igual que habían hecho leyes anteriores con los Tupamaros. La acción del gobierno provocó una reacción amarga entre miles de uruguayos y el Frente Amplio, quien obligó a que se celebrara un plebiscito sobre el particular.

Finalmente, los resultados favorecieron al gobierno por 57 contra 43, poniendo fin al espinoso asunto de la justicia y el castigo. Luis Alberto La calle, dirigente del Partido Nacional, triunfó en la contienda presidencial de 1989, después de que fuertes conflictos dentro del partido habían reducido las oportunidades de que el Colorado conservara la presidencia. El Frente Amplio demostró su fuerza al ganar el cargo clave de alcalde en Montevideo. De esta manera, Uruguay entró nuevamente en la democracia durante los noventa, con un sistema de dos y medio partidos.

Las transiciones del régimen militar que ocurrieron en Colombia y Venezuela a finales de los años cincuenta tuvieron semejanzas importantes. En ambos casos se firmaron pactos políticos entre los partidos de oposición en que se otorgaban garantías mutuas de que no se intentaría gobernar de manera hegemónica. La cuestión central de la competencia quedó así resuelta, aunque la solución eventualmente condujo a diferentes tipos de desafíos a los regímenes respectivos. En ambos casos, un partido predominante (los liberales en Colombia y la AD en Venezuela) no ejerció al máximo su poder potencial con objeto de facilitar la transición. También se dieron garantías a los actores económicos y a la Iglesia de que se respetarían sus intereses. En ese sentido, se trató de transiciones conservadoras que ayudaron a asegurar que los grupos económicamente dominantes no se sintieran amenazados y acudieran a los militares, limitando también las posibilidades de que entraran en vigor reformas sociales o económicas de importancia. Al mismo tiempo, las diferencias significativas en el carácter de estos pactos y en las economías políticas de estos dos países contribuyen a explicar porqué durante los años ochenta Colombia fue un país desgarrado por las revueltas políticas y la violencia, mientras Venezuela tuvo una democracia más exitosa, aunque de ninguna manera libre de problemas.

En Colombia, las garantías rígidas que ofreció el pacto del Frente Nacional —constitucionalmente protegido por el plebiscito de 1957— aseguraba que ni los liberales ni los conservadores quedarían excluidos del poder, al mismo tiempo que se bloqueaba el acceso a nuevos partidos potenciales. Los dirigentes partidistas aceptaron completar la paridad en las tres ramas del gobierno. El congreso, las asambleas departamentales y los consejos municipales automáticamente serían mitad liberales y mitad conservadores, al igual que el poder judicial. Los cargos en el gabinete, las gubernaturas y las alcaldías también se dividirían en partes iguales entre los dos partidos. Asimismo, la mayoría de las leyes requerirían la aprobación de una mayoría de dos tercios. Finalmente, porque los conservadores no estuvieron de acuerdo con el candidato para las elecciones de 1958 y dado que la presidencia era un cargo de suma importancia, acordaron una alternancia en el poder entre 1958 y 1974 (garantizando así a los conservadores el último periodo presidencial).

El acuerdo entró en vigor a través de negociaciones con las élites y su objetivo fue desmovilizar a los seguidores partidistas sectarios y poner fin a la violencia rural. La inmovilidad a que indujeron las reglas restrictivas del Frente Nacional y el temor a las protestas populares condujo a la mayoría de las administraciones del Frente Nacional a gobernar según las reglas del estado de sitio. No tuvieron lugar ni reformas redistributivas de importancia ni un fortalecimiento dramático de las organizaciones del sector popular (aunque éstas no se deterioraron como en otros países de América Latina). Así, el carácter de la democracia en el país mantuvo su calidad a lo largo del periodo de estudio.

El periodo del Frente Nacional tuvo las características de un sistema unipartidista, multipartidista e incluso bipartidista. Dado que los presidentes debían ser de alguno de los partidos designados en cada elección de 1958 a 1970, era necesario un acuerdo bipartidista. El candidato oficial del Frente Nacional encabezaba a un gobierno de esta característica que aparentaba pertenecer a un solo partido. Sin embargo, dentro de cada partido surgieron facciones opositoras al Frente Nacional. En vista de que, hasta 1968, la mayoría de las leyes requerían la aprobación de dos tercios de la mayoría, la existencia de estas facciones diversas demandó negociaciones extensas por parte del presidente con lo que parecía ser un sistema multipartidista en disputa. Durante todo el periodo, sin embargo, e incluso hasta finales de los setenta y los ochenta, época para la cual se dispensaron casi todos los requisitos formales de gobierno de coalición del Frente Nacional, los dos partidos tradicionales conservaron porcentajes notablemente consistentes del voto general en las elecciones.

No obstante, como resultado de la transformación socioeconómica profunda que ocurrió durante este periodo (consecuencia de la urbanización, la industrialización, el crecimiento de la población, y el aumento en los niveles de alfabetismo), así como del pacto del Frente Nacional, la identificación sectaria de la población del país con los dos partidos políticos decayó significativamente. La centralidad de los partidos hacia la vida política del país disminuyó, incluso a pesar de haber conservado un monopolio casi exclusivo en el terreno electoral. Las formas de oposición no electoral surgieron o se fortalecieron —confederaciones laborales independientes de los dos partidos, movimientos de protesta cívica y movimientos guerrilleros. Aún así, el gobierno de coalición siguió siendo atractivo, por diferentes motivos, para los dirigentes de partidos regionales (por su acceso al patrocinio), para los grupos económicos principales (por su acceso a la formulación de políticas) y para los actores internacionales (aislamiento de la toma de decisiones).

Las administraciones que siguieron se involucraron en actividades de cambio constitucional, reforma política y respuesta a la violencia guerrillera. La realidad del tráfico de drogas complicó estos esfuerzos que debilitaron al Estado, fortalecieron por igual a los grupos guerrilleros y a las fuerzas de seguridad, condujeron al asesinato de dirigentes del sector popular, de militantes de partidos de izquierda, de periodistas y de altos funcionarios gubernamentales, y estimularon los sentimientos de cinismo y desesperación. Sin embargo, este periodo de estancamiento, violencia y desesperanza se vio puntualizado por un acontecimiento notable: la promulgación, en 1991, de una nueva constitución en que se dismantelaron todos los elementos del gobierno de coalición que habían prevalecido desde 1974. Esta constitución la elaboró una asamblea constituyente en que los representantes de un grupo guerrillero recientemente reincorporado (la Alianza Democrática M-19), tuvo una presencia importante. Por primera vez en Colombia una constitución fue el producto de la discusión, las negociaciones y el compromiso públicos.

En Venezuela, el pacto político que celebraron los partidos principales en 1958 no resultó tan rígido ni tan exclusivo como el de Colombia; tampoco formó parte de la constitución de ese país. Asimismo, los diferentes partidos (con excepción del Partido Comunista) acordaron un programa común cuyo fin era ofrecer garantías a las élites económicas y eclesiásticas. De esta manera, aunque la AD ganó con facilidad las elecciones de 1958, Betancourt (1958-63) gobernó conjuntamente con los partidos de oposición, colaborando en particular con Rafael Caldera del COPEI. Conforme surgieron las guerrillas revolucionarias, algunas de ellas del ala juvenil disidente de la AD, Betancourt logró proyectar una imagen de integrador de coaliciones del centro y la derecha contra la izquierda radical. Pero también a diferencia de Colombia, más que intentar paralizar a la población del país, los principales partidos venezolanos conservaron una vida institucional vigorosa, y trataron activamente de organizar al electorado creciente del país en particular en las áreas urbanas donde eran débiles y de mantener una presencia sólida dentro de las asociaciones laborales y profesionales.

Las elecciones de 1968 y 1973 marcaron giros importantes. A diferencia de Colombia, que se vio estancada por el gobierno de coalición hasta bien entrado el decenio de los ochenta, en 1969 el COPEI integró un gobierno unipartidista. Eventualmente, Caldera pudo garantizar la cooperación sobre temas selectos con la AD en el Congreso. Durante el gobierno de éste, las guerrillas se incorporaron con éxito al proceso democrático y se legalizaron los partidos de izquierda. El gasto gubernamental programado, producto de los ingresos que generaba el petróleo, las garantías sobre la integridad física de los antiguos dirigentes guerrilleros y la legitimidad de las instituciones democráticas del país fueron factores que

facilitaron el proceso. Finalmente, la administración de Caldera preparó el escenario para que la AD y el COPEI dominaran el panorama electoral del país. A partir de las elecciones de 1973, que ganó Carlos Andrés Pérez, los dos partidos recibieron consistentemente más de 80% del voto. Se convirtieron en partidos "para todos" con bases sociales, opiniones ideológicas y posturas políticas que se trasladaban.

Sin embargo, durante el segundo periodo de Carlos Andrés Pérez (1989-93) se hizo evidente la fragilidad de una democracia aparentemente consolidada. Un contingente de oficiales militares jóvenes encabezaron dos levantamientos fallidos, en uno de los cuales casi se logró asesinar al presidente. Para horror de los dirigentes de partido, la amenaza de golpe tuvo un amplio eco entre la opinión pública. El país estaba apenas saliendo de un proceso difícil de reestructuración económica que siguió a los años de auge de la bonanza petrolera y de la crisis de la deuda externa. Bajo el descontento económico y social había un sentimiento de que los dos partidos políticos estaban encabezados por pandillas corruptas que se habían distanciado de sus seguidores, generando un régimen de partidos (partidocracia) más que un gobierno del pueblo (democracia). Es decir que los dirigentes de partido, por el control que ejercen sobre sus organizaciones y sobre la colocación de nombres en las listas para cargos públicos, tenían demasiado poder sobre los candidatos potenciales. Por consiguiente, estos candidatos trataron de obtener el favor tanto de los dirigentes de partido como de sus electorados potenciales. El gobierno interno de los partidos tampoco representaba un proceso democrático. Finalmente, había descontento con la aparente corrupción, el camaraderismo y el apoyo mutuo que los partidos se ofrecían entre sí. Cuando las acusaciones de corrupción llegaron al presidente mismo, Pérez fue impugnado, otorgando al país una válvula de seguridad constitucional para su crisis más grave de confianza en las instituciones de la nación desde el establecimiento de la democracia en 1958. La extensión y permanencia del daño a los dos partidos principales del país, la AD y el COPEI, quedaron sin aclararse. Rafael Caldera (presidente durante 1968-73) rompió con el COPEI para emprender una campaña independiente hacia la presidencia en 1993, la amenaza más seria al sistema bipartidista de Venezuela desde su consolidación en 1968.

En Costa Rica, que junto con Venezuela representan las dos democracias más exitosas de América Latina desde los años cincuenta, el sistema bipartidista empezó a surgir gradualmente. Después de la guerra civil de 1948, el PLN (fundado en 1951) desempeñó un papel predominante para la política costarricense. Sin embargo, después de la victoria arrasadora de Figueres en las elecciones presidenciales de 1953, las divisiones dentro del PLN hicieron posible el triunfo de un candidato de la oposición en 1958. El PLN ganó cinco elecciones presidenciales sucesivas, mientras que la oposición obtuvo el triunfo sólo en 1966 y 1978. Para las elecciones de 1978, cierto número de partidos de oposición se agruparon en una coalición informal conocida como Unidad Opositora. En 1984 ya se habían unido formalmente en el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC).

La lógica del "ganador se lleva todo" del presidencialismo y la postura predominante del PLN contribuyeron a conducirlos por el mismo camino. Esta lógica del sistema bipartidista sólido se hizo evidente a través del hecho de que en las cuatro elecciones presidenciales que se celebraron entre 1974 y 1986, los dos candidatos principales obtuvieron un porcentaje promedio del voto de 89%.

Durante los años ochenta Costa Rica se enfrentó al difícil reto de reestructurar su economía y restringir los servicios estatales relativamente generosos que había hecho extensivos a su población. Durante la mayor parte de este decenio, estuvo al frente del país el PLN, que finalmente perdió ante una oposición más unificada en las elecciones de 1990. Golpeada como lo fue tanto por los retos económicos nacionales y por las políticas de guerra fría de Estados Unidos hacia Nicaragua (que de hecho generaron un aumento en el flujo de asistencia hacia el país) Costa Rica sin duda se vio favorecida por haber eliminado a sus fuerzas armadas en 1949, y por el hecho de que los procesos democráticos hayan alcanzado niveles elevados de legitimidad dentro de la población en su conjunto.

El derrocamiento de Perón en Argentina en 1955 condujo a otro capítulo triste en la política volátil de Argentina durante el siglo XX. En los treinta y cinco años que le siguieron, ningún presidente pudo finalizar su periodo constitucional y abrir el camino a un sucesor electo. El Partido Radical, que mantuvo su predominio durante las dos décadas anteriores a los años treinta, no sólo se vio fragmentado, sino formalmente organizado en partidos políticos de oposición. El Partido Justicialista (peronista) fue legalmente prohibido, con su dirigente en el exilio, y fraccionado. Desde el exilio, Perón arrojaba una extensa sombra sobre todos los demás partidos y grupos, ya que conservó la lealtad sorprendente de una gran mayoría de argentinos. Dado que Perón siguió siendo una anatema para el establecimiento militar, la política argentina, en palabras de Guillermo O'Donnell, continuarían siendo un "juego sin solución". Sin el apoyo del electorado, todo gobierno, constitucional o inconstitucional, carecería de legitimidad popular y enfrentaría dificultades para imponer un sentido de autoridad. Tampoco podía un gobierno electo en una contienda que excluía a los peronistas intentar tal legitimidad estableciendo un puente hacia los peronistas, por temor a incurrir en la ira de los militares. Esto fue lo que le sucedió al presidente radical Arturo Frondizi, electo en 1958 y depuesto en 1962, por permitir la participación de los peronistas en las elecciones provinciales. Aunque menos abierto a los peronistas, Arturo Illia sufriría la misma suerte

cuatro años más tarde. El golpe de 1966, que dio como resultado la designación del general Juan Carlos Onganía como presidente con poderes dictatoriales amplios, marcó el principio de la primera versión argentina de un régimen autoritario burocrático. Su evidente fracaso finalmente condujo a un gobernante militar a buscar acomodo entre las filas de los dirigentes políticos de la oposición, incluyendo al propio Perón. Estas aperturas llevaron al retorno eventual del dirigente de 78 años a la presidencia de Argentina en septiembre de 1973, en medio de grandes fanfarrias y esperanzas. Pero el caudillo, enfermo, no pudo hacer frente a la inflación desenfrenada y a la grave polarización de la sociedad argentina, incluso dentro de su propio partido. Con su muerte, diez meses después, la crisis económica y política escapó aún más del control del gobierno desafortunado de Isabel Martínez, esposa de Perón, quien asumió la presidencia en su categoría de vicepresidenta, hasta su derrocamiento en 1976, contribuyendo así al segundo régimen militar autoritario burocrático de Argentina.

La invasión de 1982 a las islas Malvinas, en un esfuerzo vano de los militares por distraer la atención de los problemas internos cada vez mayores, y la derrota militar que le siguió, hicieron posible una transición democrática rápida de conformidad con los términos de la oposición. En octubre de 1983, Raúl Alfonsín, dirigente del Partido Radical, ganó la presidencia, infligiendo así la primera derrota electoral a los peronistas. Alfonsín, con su habilidad y determinación, enfrentó a los militares en relación con los abusos pasados cometidos contra los derechos humanos, permitiendo que el sistema judicial juzgara y condenara a los principales dirigentes militares, incluyendo al expresidente Jorge Videla, por sus crímenes. Diversas revueltas militares se vieron frenadas debido a que la ciudadanía deseaba dejar claro que no estaba a favor de las aventuras militares. En colaboración con los peronistas de la oposición, Alfonsín mostró una gran determinación para dejar de lado la política de la competencia destructiva y empezar una contienda constructiva. Los triunfos del Partido Radical en las elecciones del congreso y estatales significaron que Argentina había empezado a alejarse del sistema unipartidista dominante que caracterizó a su política durante tanto tiempo, particularmente después del surgimiento de Perón.

Se comprobó que el motivo de la caída de Alfonsín fue la economía Argentina inmanejable. Un programa exitoso de estabilización que se desarrolló durante su gobierno mostró que no estaba dispuesto a apegarse a las medidas poco

populares vigentes durante la época de su elección. Más fundamentalmente, Alfonsín no comprendió cabalmente las graves dificultades estructurales de la economía Argentina, con un sector público saturado e ineficiente y un sector privado débil y dependiente, acostumbrado a sobrevivir con los subsidios del Estado y las disposiciones favorables. Irónicamente, dependería del sucesor de Alfonsín, el peronista Carlos Menem, electo en 1989, comprometerse en la ardua tarea de dismantelar gran parte del legado que dejaron los años populistas de Juan Domingo Perón. El estilo personalista de Menem no se ajustó bien a la institucionalización de la política, pero para comienzos de 1990 Argentina parecía tener una democracia viable basada en un sistema bipartidista emergente, Radical y Justicialista, fuertemente arraigados en la sociedad.

En Perú, el sistema partidista resultó notablemente débil y proclive a la fragmentación durante el periodo que se analiza. En ninguna elección recibieron los dos partidos principales 80% o más del voto. Desde 1980, los partidos que han ocupado el primero y segundo lugares en la votación no han sido nunca los mismos. Sin embargo, como ya se ha visto, Perú tuvo sólo un partido coherente, la APRA, a lo largo de este periodo, mientras que los otros partidos han resultado significativos por periodos limitados. Durante la mayor parte de su historia, APRA (fundada en 1924) fue ilegal o se enfrentó a serios conflictos con los militares, y fue declarado oficialmente ilegal durante 21 de sus primeros 25 años. Asimismo, las credenciales democráticas de APRA han resultado cuestionables, aunque después del fracaso desastroso en la revuelta de 1948 y la represión de los años de Odría, para finales de los cincuenta el partido estaba más involucrado en obtener el poder a través de las elecciones. Conservó un grado elevado de popularidad entre el electorado. De esta manera, al igual que en Argentina, la democracia en Perú enfrentó un predicamento serio: el que las elecciones libres pudieran conducir al triunfo del partido que los militares no aceptaban.

Los intentos desesperados de APRA por lograr aceptación y obtener el poder lo condujo, a través de los años, a estar de acuerdo en actuar como socio minoritario en las coaliciones electorales con otras fuerzas. Esto permitió incluir a Manuel Prado, un empresario moderado, en las elecciones de 1956. El partido personalista de Prado no sobrevivió a su periodo como presidente por un tiempo significativo —a diferencia de la Unión Nacional Odríista (UNO) del general Odría. Por su parte, los comunistas y otros partidos de izquierda, a pesar de haber logrado ciertos avances respecto al movimiento laboral, no tuvieron demasiado impacto electoral. Las elecciones de 1956 marcaron el surgimiento del partido Acción Popular (AP) de Fernando Belaúnde, con una plataforma reformista semejante ala del Demócrata Cristiano, aunque de dimensiones más reducidas. Estos partidos resultaban atractivos para las nuevas clases trabajadoras urbanas y para los grupos de la clase media y elementos del campesinado liberados de las formastradicionales de dominación. Dadas las limitaciones legales y su alianza con Prado, APRA no

pudo incorporar estos nuevos elementos del electorado y no logró convertirse en un partido mayoritario²⁰. En las elecciones de 1962, Haya de la Torre, aunque terminó en primer lugar, no pudo obtener la tercera parte de los votos que se requería para que se le declarara como vencedor absoluto. Mientras el congreso peruano debatía el resultado, los militares intervinieron y supervisaron las nuevas elecciones de 1963. En éstas, Belaúnde surgió como triunfador con 39% del voto (contra 34% de Haya y 24% de Odría). Durante la mayor parte de la presidencia de Belaúnde, APRA formó una alianza con el partido opositor UNO, a pesar de la represión brutal que sufrió a manos de Odría durante los años cincuenta. Para cuando APRA se dio cuenta de la gravedad de la paralización y del sesgo que contribuyó a crear, ya era demasiado tarde para detener el golpe militar de 1968. Irónicamente, las consideraciones militares respecto a que APRA se había vuelto demasiado conservador para gobernar Perú, en combinación con los temores que pudiera ganar durante las elecciones de 1969, jugaron un papel en el golpe.

Durante los años sesenta, APRA fue perdiendo cada vez más simpatizadores ante una facción más radical, cuyas partes finalmente integraron un movimiento guerrillero. En 1967, facciones progresistas tanto de AP como del partido Demócrata Cristiano se separaron, frustradas por la incapacidad de Belaúnde de efectuar reformas. Sin embargo, fueron los múltiples cambios sociales y económicos que indujeron los militares después de 1968, en combinación con un desplome económico subsecuente y la recurrencia militar a tácticas más represivas, lo que alimentó un crecimiento dramático de los partidos y de los movimientos de izquierda, así como para incrementar los lazos entre el movimiento laboral y la izquierda. El surgimiento de la izquierda electoral, bajo la forma de una coalición amplia de fuerzas dentro de la Izquierda Unida (IU), se vio por primera vez en las elecciones de la Asamblea Constituyente de 1978; con 36.3%, la IU recibió la mayoría del voto. Sin embargo, a la izquierda no le fue tan bien en las siguientes tres elecciones presidenciales: recibió 17% del voto en 1980; 25% en 1985, y (dividido entre dos) 10.9% en 1990. Estas tres elecciones son una muestra dramática de la debilidad y volatilidad del sistema partidista frente a la crisis económica más grave que sufrió el país, aumentada por el reto que representaba enfrentar al movimiento guerrillero Sendero Luminoso y la violencia adicional y la corrupción relacionada con el tráfico de drogas. La AP, victoriosa en las elecciones presidenciales de 1980 con 45.4% del voto, recibió sólo 7.3% de éste en 1985. Por su parte, APRA, que ganó las elecciones de 1985 con 53.4% del voto, obtuvo apenas 19.1% durante los comicios de 1990. Antes de la división y el colapso de la izquierda, las elecciones de 1990 parecían presagiar la total polarización del sistema político del país. Finalmente, como un reflejo más de la debilidad partidista, Alberto Fujimori y Mario Vargas Llosa, quienes

más votos obtuvieron durante la primera ronda de las elecciones, fueron personajes esencialmente ajenos a los partidos políticos, con poca o ninguna experiencia previa. A pesar de su entrada tardía a la contienda, Fujimori, desconocido políticamente, ganó la segunda ronda de las elecciones y asumió la presidencia. Aunque el nuevo presidente obtuvo 62.5% del voto en esta segunda ronda, sus propios simpatizantes obtuvieron sólo 16.9% de los escaños en la Cámara de Diputados. La fragmentación de los partidos tradicionales se combinó con la hostilidad de Fujimori hacia los partidos, y los políticos llevaron a una mayor personalización del régimen y a la hostilidad abierta entre el ejecutivo y la legislatura que controlaba la oposición. El 5 de abril de 1992, Fujimori, con el apoyo de los militares, clausuró el Congreso. Aunque su acción resultó popular entre una ciudadanía que se recuperaba de la crisis económica de Perú y de la violencia de Sendero Luminoso, no resultó un buen augurio para la consolidación de las instituciones democráticas.

Los militares, que en 1964 pusieron un fin abrupto al primer experimento brasileño de política democrática multipartidista (hasta 1980), justificaron su toma del poder como un último recurso cuyo objetivo era detener lo que consideraban era una política corrupta asolada por la polarización y la inestabilidad, lo cual contribuía a la decadencia económica. Aunque al principio proclamaron su intención de permanecer temporalmente en el poder, sólo para destituir a los políticos infractores, ya durante su segundo año en el cargo, y frente al triunfo de los partidos de oposición en las elecciones estatales, hicieron evidente su intención de permanecer más tiempo con objeto de instrumentar su programa "revolucionario".

Durante su larga historia (1964-85) el régimen militar brasileño fue una combinación curiosa de dictadura y gobierno democrático restringido. Aunque suprimió a los dirigentes políticos, censuró a la prensa y reprimió a los sindicatos, el gobierno militar permitió que continuara en funciones un congreso electo, aunque con autoridad limitada. Se frenaron las actividades de los partidos, pero el régimen intentó desarrollar un nuevo sistema partidista, agrupando a los partidos y facciones anteriores en dos organizaciones, la Alianza Renovadora Nacional (ARE-NA) y el Movimiento Democrático Brasileño (MDB), uno en favor del gobierno y el otro de oposición. El supuesto implícito era que se podría instituir un sistema bipartidista moderado, apegado al modelo estadounidense, con el fin de estabilizar el proceso político. Los militares nombraban a los presidentes por tiempos fijos, pero éstos eran ratificados por un colegio electoral de funcionarios electos. Aunque las fuerzas armadas como institución tenían una opinión

considerable en la elección del ejecutivo y ejercían influencia sobre la política, no gobernaban directamente como institución, delegando la autoridad en dirigentes políticos predominantemente urbanos y en sus camarillas de tecnócratas y asesores, aunque por cerca de cinco años después de la imposición de la Quinta Ley Institucional de exclusión de 1964, los dirigentes militares gobernaron casi sin consultar, aplastando a los oponentes y destruyendo un movimiento guerrillero incipiente. Con la elección del general Ernesto Geisel (1974-1979), el gobierno militar empezó un proceso prolongado de "descompresión" entre problemas económicos cada vez mayores que se derivaban, en parte, del fuerte aumento en los precios del petróleo. En un intento por calmar el descontento y las demandas cada vez mayores, Geisel trató de liberalizar la situación gradualmente, conservando el control gubernamental a través de un esfuerzo elaborado de ingeniería política, que iba desde la manipulación de las reglas electorales y de los partidos hasta la limitación de la expresión y las campañas políticas. A partir de 1982 las elecciones se abrieron a otros partidos, incluyendo el Partido de los Trabajadores, encabezado por Ignacio (Lula) da Silva.

Aunque su capacidad para competir equitativamente se vio circunscrita, el desarrollo de nuevos partidos, en su mayoría débiles, significó que el sistema bipartidista que tenían en mente los militares se había convertido en un sistema multipartidista cambiante y volátil, que traía a la memoria la situación que prevalecía antes de 1964.

A pesar de que el gobierno militar se rehusó a permitir las elecciones presidenciales directas, un colegio electoral eligió como presidente en 1985 al dirigente de la oposición Tancredo Neves, poniendo fin al régimen militar. Sin embargo, la muerte de Neves antes de su toma de posesión constituyó un fuerte golpe para la democracia brasileña. Su vicepresidente, José Sarney, quien asumió el poder, era un hombre más débil, con bastante menos legitimidad democrática. A Sarney le tocó gobernar a lo largo de una crisis de reforma constitucional prolongada y rebelde, durante una época de problemas económicos graves, exacerbados por la colosal deuda externa de Brasil. En 1989, los brasileños, incluyendo a los analfabetas a quienes por primera vez se les concedió el derecho al voto en 1985 y a los jóvenes de 16 y 17 años quienes recién habían adquirido ese derecho, finalmente acudieron a las urnas para elegir directamente a su presidente. La polarización de la campaña se hizo evidente, a través de la fuerte presencia del veterano de izquierda Leonel Brizola, y en especial de Lula. Sin embargo, Lula fue derrotado por Fernando Collor de Melo, gobernador de un pequeño estado que destacó en los comicios gracias a su campaña televisiva y a su plataforma en contra de la corrupción. No obstante, Collor resultó un desastre como presidente. Dado el escaso apoyo político con que contaba, no pudo recurrir a los dirigentes de la oposición en el congreso para integrar una coalición de gobierno viable y hacer frente las graves presiones inflacionarias por las que atravesaba el país y a un desempeño económico deslucido. Antes de alcanzar la mitad de su periodo en el cargo, Collor se vio todavía más debilitado por las acusaciones de corrupción que eventualmente lo llevaron a la impugnación y a su destitución del cargo, minando así los esfuerzos por consolidar un orden democrático constitucional. Brasil bajo el mandato de Collor es un ejemplo vivo de los problemas que representa un multipartidismo débil, particularmente si se combina con el presidencialismo, en aquellos países que tratan de institucionalizar y consolidar su democracia.

Conclusión

En esta última sección se hace una revisión de la experiencia de ocho países de América Latina con mayor experiencia democrática durante el siglo XX, en el contexto de dos ciclos históricos: de finales de los años veinte a finales de los cincuenta (con un subciclo a finales de los cuarenta), y del decenio de los cincuenta hasta finales de los ochenta. Cada uno de estos periodos dio inicio con el predominio de regímenes civiles, muchos de los cuales sucumbieron al régimen militar, sólo para regresar al gobierno civil. Si bien los años treinta fueron un decenio en que desapareció un gran número de democracias oligárquicas débiles, en los ochenta se reinstauraron democracias de masas igualmente débiles, cuyo futuro sigue siendo incierto.

Nuestra premisa es que, sin tomar en cuenta el futuro inmediato de la democracia en un gran número de países de América Latina, su evolución se ha descartado sin mayores escrúpulos, o se ha manejado con generalizaciones excesivamente simples. El carácter permanente de la democracia como ideal y como conjunto de instituciones y prácticas, aunque imperfecto, con frecuencia se ha malinterpretado. Los países latinoamericanos han tenido décadas de experimentación con los procesos electorales, con los partidos políticos de diversas posturas ideológicas, con las asambleas nacionales y provinciales y con los gobiernos nacionales, regionales y locales electos. Aunque las constituciones con frecuencia se han violado, la mayoría de los países de la región son altamente legalistas y toman en serio los preceptos constitucionales, aun cuando no se adhieran a ellos. A pesar de numerosos retos, tanto ideológicos como políticos, la legitimidad de la democracia como el arreglo institucional más apropiado para gobernar un país y resolver los conflictos de manera pacífica, forma parte central de la herencia de la cultura política

de América Latina desde su independencia. Aunque su historia democrática es definitivamente mixta, una revisión histórica indica que ha conservado su permanencia en el continente —como aspiración, como opción, y como conjunto de instituciones y prácticas. En contraste con gran parte de Europa, el desarrollo y la consolidación de la democracia en América Latina durante el siglo XX no se vio complicada por desacuerdos fundamentales sobre el territorio o la esencia de la nacionalidad.

Con la salvedad parcial de países como Perú, Bolivia y Guatemala, que tienen múltiples dialectos y poblaciones indígenas numerosas que no han logrado integrarse de manera total a la vida nacional, las múltiples divisiones étnicas, lingüísticas, religiosas e históricas que complicaron la consolidación de la autoridad nacional en Europa han estado en gran medida ausentes. Las rivalidades regionales, políticas y personales alimentaron la lucha civil durante el siglo XIX, pero estos conflictos giraron principalmente alrededor de la competencia por el poder y el establecimiento de la autoridad nacional, y no de definiciones encontradas sobre la propia comunidad nacional. Los países de América Latina son, en gran medida, naciones de inmigrantes en que la ciudadanía se define a partir del nacimiento o la elección individual, y no de acuerdo a la identidad étnica o fe religiosa anterior. Incluso el problema de la división entre Estado e Iglesia giró en torno al grado de control que ésta ejercía sobre la vida laica, y no sobre las diversas religiones que intentarían imponer sus propios valores. De esta manera, el desafío de crear una comunidad política para gran parte de América Latina, fue menos intimidante que para Alemania, Holanda, Bélgica, España, Irlanda o Checoslovaquia.

América es el continente de los gobiernos republicanos y de la democracia presidencial. Los países de América Latina (con excepción de Brasil) comparten con Estados Unidos la experiencia de ser las repúblicas más antiguas del mundo contemporáneo. El establecimiento de la autoridad política durante el siglo XIX, e incluso durante el XX, se vio amenazada por las intrincadas rivalidades regionales, económicas, políticas y personales. Las dobles amenazas al orden constitucional que más temieron los fundadores de Estados Unidos, la tiranía del ejecutivo y la de las mayorías, desafió gravemente el orden constitucional del hemisferio sur.

Para los años veinte, un siglo después de la independencia, los gobiernos constitucionales predominaban en la región, aunque un gran número de ellos estaba bastante limitado tanto en términos de competencia como de inclusividad.

No obstante, 10 golpes de Estado durante el periodo 1930-1933 significaron que, durante la mayor parte, 15 dictaduras proyectaron su sombra sobre cinco democracias sobre vivientes. En el periodo que siguió a la Segunda Guerra Mundial, conflicto que surgió para conservar y defender la democracia, se dio un resurgimiento breve de ésta en América Latina, y el número de gobiernos institucionales aumentó a 11. Pero estos regímenes demostraron ser vulnerables a la participación directa de los militares en los asuntos políticos, a menudo a través de un apoyo tácito o abierto hacia ciertos competidores civiles. Para finales de los cuarenta y principios de los cincuenta los regímenes democráticos nuevamente se vieron sobrepasados por 10 dictaduras totales, en ciertos casos como reflejo directo de la guerra fría y del aumento en la preocupación por el incremento del poder de la izquierda. Los gobiernos militares, sin embargo, generalmente consideraron que su papel era el de árbitros del proceso político, más que de gobernantes permanentes, y dejaron el paso libre a los regímenes civiles electos. De esta manera, para 1959 sólo cuatro países de la región estaban gobernados por militares, el momento más esperanzador para la democracia desde finales del decenio de los veinte.

El péndulo retrocedió de manera abrupta en los años sesenta, como secuela de la Revolución Cubana, y esta vez el carácter de la dictadura cambió en términos cualitativos. Entre 1962 y 1964 tuvieron lugar ocho tomas del poder por los militares. Los golpes en Brasil, Argentina, Perú, Chile y Uruguay también dieron pie a gobiernos burocráticos autoritarios o a regímenes militares que intentaron reconstruir el orden institucional, ya sea como reacción directa ante la amenaza de la izquierda o en un intento por apropiarse de ellas. Durante los años setenta, hubo entre 12 y 16 gobiernos autoritarios en América Latina, la mayoría empeñados en modernizar y transformar a sus sociedades, pero excluyendo no sólo a los políticos de la vieja guardia, sino también a la ciudadanía. Posteriormente, en 1980, en la víspera de la peor crisis económica desde la Depresión de 1929, tuvo lugar el revés político más dramático del continente desde los años treinta. En 1990, y por primera vez en su historia, todos los países de la región, con excepción de Cuba, estuvieron encabezados por presidentes electos, de conformidad con las disposiciones constitucionales prescritas, sin importar cuán limitada estuviera su naturaleza democrática. Las crisis de principios de los años noventa en Haití, Venezuela, Perú y Guatemala anunciaron la fragilidad permanente de la democracia en el continente durante el último decenio del siglo.

Dentro de este contexto, se ha explorado la experiencia democrática de ocho países de la región (los principales, con excepción de México e incluyendo a Costa Rica). La presente reseña sugiere que ningún conjunto simple de determinantes económicos, culturales o históricos parece explicar de manera satisfactoria la evolución de la democracia en América Latina. Su construcción es un proceso complejo, sujeto a un sinnúmero de desafíos y reveses. Más que estar condenada al autoritarismo debido a los

patrones culturales heredados, o de requerir el desarrollo previo de los derechos ciudadanos democráticos, nuestra revisión sugiere que la democracia y sus prácticas engendran, a lo largo del tiempo, patrones de conducta y valores que contribuyen a configurar las sociedades democráticas.

Los tiempos y la secuencia de los intentos para hacer frente a los desafíos de la competencia y de la inclusividad son factores importantes si se toma en cuenta los patrones alternativos de desarrollo democrático. Tampoco es posible ignorar los efectos que han ejercido sobre la democracia el cambio socioeconómico y los conflictos externos, tales como la Depresión de 1929, la Segunda Guerra Mundial, la guerra fría y la Revolución Cubana. Los fracasos de la democracia en América Latina durante el periodo posterior a 1930 reflejan la lucha continua por aumentar el acceso político a aquellos sectores excluidos de la participación.

Aunque las fuerzas sociales subyacentes y los conflictos que genera el cambio profundo afectaron las perspectivas de una consolidación democrática, nuestra reseña sugiere que las perspectivas de la democracia también se vieron afectadas de manera significativa por las variables políticas. Estas tienen un mayor grado de autonomía de las fuerzas sociales, económicas e internacionales subyacentes que lo que se ha supuesto en gran parte de la literatura. La consolidación democrática se vio afectada por la falta de justicia de las reglas fundamentales, tales como las que definen el proceso electoral y la exclusión sistemática de la oposición del botín de guerra del gobierno. Vino a agravar el problema de la gobernabilidad democrática la trampa que resultó de la separación de los poderes en que los presidentes ineptos o las minorías y las mayorías parlamentarias hostiles se enfrentaron a choques frecuentes, cada cual reclamando ser el representante legítimo del pueblo. La dirigencia política también fue decisiva durante los principales giros, tal como lo sugieren los ejemplos de Figueres en Costa Rica y de Betancourt en Venezuela.

Los rasgos centrales que diferenciaron a los ocho países fueron la fuerza y las características principales de sus sistemas partidistas. Las democracias consolidadas poseen partidos institucionalizados y sistemas partidistas estables, donde la interacción entre partidos se apega a patrones predecibles. Con la excepción parcial del sistema multipartidista de Chile, las democracias presidenciales con dos o dos y medio sistemas partidistas han funcionado mejor. Asimismo, aquellos países con sistemas partidistas más rudimentarios y formaciones de partido más volátiles han tenido una experiencia democrática más débil.

Conforme América Latina se desplaza hacia el siglo XXI, nuevos pesos recaen sobre las democracias antiguas y nacientes. La globalización económica internacional y las transformaciones internas están causando un encogimiento y reestructuración del Estado, un movimiento hacia los mercados abiertos, una mayor informalización de la economía y un debilitamiento de los actores sociales históricos tales como los sindicatos y los movimientos sociales. La dislocación económica y social ha hecho aumentar la volatilidad electoral, contribuyendo con frecuencia a la personalización del poder. Estos cambios estrujantes aparentemente afectaron los fundamentos sociales de la democracia en algunos países, limitando las posibilidades de mejorar la calidad de vida, la solidez y la diversidad de las organizaciones sociales que permiten intensificar la ciudadanía y enriquecer la democracia. Sin embargo, por primera vez de la Revolución Rusa, la democracia como forma de gobierno, ha tenido un apoyo ideológico internacional sólido y ha sido acogida por una gama amplia de actores nacionales. Los nuevos esfuerzos multilaterales en pro de la democracia en el continente, y el cambio en la política de Estados Unidos, del imperativo de la guerra fría hacia otro que define a la democracia como el objetivo primordial de su política exterior, proporciona apoyo crítico internacional para los actores nacionales empeñados en preservar las prácticas democráticas. De esta manera, las democracias frágiles podrán sobrevivir a los desafíos económicos y a las trampas políticas e institucionales que en periodos anteriores pudieron haber conducido a una intervención militar.

Nuestro análisis de la democracia en el continente a través del prisma de estos ocho países sugiere también que la evaluación de las tendencias regionales que se centran en marcos de referencia de corto plazo resulta equivocada si el fenómeno que se trata de explicar es la consolidación democrática. Este tipo de estudios puede proporcionar introspecciones útiles con relación a los diferentes patrones de transición, pero se decidió no hacer hincapié en el triunfalismo temporal de las transiciones democráticas, sino más bien en la historia continua, difícil, desigual, pero real, de la forja de la democracia constitucional y de las instituciones democráticas de la región. A pesar de que estas instituciones son aún frágiles y con frecuencia se les acecha en gran parte de América Latina, representan, y seguirán representando, una opción permanente.

1 Los autores agradecen los comentarios de Manuel Alcántara, Michael Coppedge, Bolívar Lamounier, Fabrice Lehoucq, Cynthia McClintock, Carina Perelly y otros miembros del grupo de discusión sobre Política Comparativa de la Universidad de Carolina del Norte, en especial a Evelyn Huber, Gary Marks y Lars Schoultz. Agradecemos particularmente a Leslie Bethell por supacencia y asistencia en la edición de este trabajo.

2 Los autores reconocen su deuda con la caracterización de la democracia de Robert Dahl, que tuvo gran influencia sobre el primer y tercer puntos. Véase Robert Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven, 1971). La definición de democracia que subraya la importancia que tiene la competencia para la dirigencia política como elemento crítico se deriva de la obra pionera de

Joseph A. Schumpeter *Capitalism, Socialism and Democracy* (Nueva York, 1942).

3 Se reconoce que si se hubiera incluido una visión general más amplia de la región, que incluyera a Haití, Cuba y la República Dominicana, así como los demás países de Centroamérica, la trayectoria de la democracia hubiera resultado menos optimista. En estos países, las estructuras sociales altamente estratificadas, las agudas disparidades en el poder, las debilidades de los procesos y de las instituciones políticas, y la intervención de Estados Unidos mitigaron el establecimiento de la democracia institucional.

4 Cuba y Panamá promulgaron sus primeras constituciones poco tiempo después de su independencia, en 1901 y 1904 respectivamente.

5 Únicamente Liberia (1847) y Filipinas (1935) adoptaron el modelo estadounidense anterior a la Segunda Guerra Mundial y la proliferación de nuevos Estados con la desintegración de los imperios europeos.

6 A principios de 1990, como reflejo de las frustraciones permanentes con los conflictos entre el ejecutivo y el legislativo, el deseo de una "dirigencia sólida" en el contexto de una crisis socioeconómica severa, o de ambos factores, el presidente Fujimori de Perú logró que en 1993 se aprobara una nueva constitución por medio de *referéndum*, lo cual permitió su reelección inmediata, incluso al mismo tiempo que el presidente Menem de Argentina intentaba alterar la constitución con objeto de asegurar su reelección.

7 Karl Lowenstein, "The Presidency Outside the United States", *Journal of Politics* 11 (febrero de 1949), p. 455.

8 La constitución de Colombia de 1991 permitió no sólo la interpelación, sino también la censura a los ministros.

9 Las reformas constitucionales de 1940 en Cuba incluyeron disposiciones parlamentarias similares. Véase William S. Stokes, "The Cuban Parliamentary System in Action, 1940-1970", *Journal of Politics* 11, 1 (1949). También se incluyeron en la constitución de Venezuela de 1947.

10 Russel H. Fitzgibbon, "Adoption of a Collegiate Executive in Uruguay", *Journal of Politics*, 14, 4 (1952).

11 Una discusión más extensa sobre los partidos comunistas y socialistas latinoamericanos y su papel en la política democrática y en la lucha revolucionaria armada aparece en Alan Angell, "The Left in Latin America since c.1920".

12 Samuel Valenzuela, "Labor Movement Formation and Politics: The Chilean and French Cases in Comparative Perspective, 1850-1950" (tesis doctoral, Universidad de Columbia, 1979).

13 Véase Paul Drake, "Conclusions: A Requiem for Populism?", en Michael Conniff (ed.), *Latin American Populism in Comparative Perspective*, (Albuquerque: University of New Mexico Press, 1982).

14 Otto Kirchheimer, "The Transformation of the Western European Party System", en Joseph La Palombara y Myron Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development* (Princeton, 1966).

15 Scott Mainwaring, "Brazil: Weak Parties, Feckless Democracy", en Scott Mainwaring y Timothy R. Scully (eds.), *Building Democratic Institutions: Parties and Party Systems in Latin America* (Stanford, en prensa, 1994).

16 En un sistema bipartidista, sería de esperarse que cada partido pudiera ganar una elección presidencial, incluso si sólo uno de ellos generalmente obtiene la presidencia. En un sistema de dos y medio partidos existiría un tercer partido que recibiera un porcentaje consistente del voto y mantuviera una presencia minoritaria dentro de la legislatura, pero que no se considerara como competidor importante para ganar la presidencia.

17 Sobre los avances y retrocesos de la democracia a mediados de los años cuarenta, véase Leslie Bethell e Ian Roxborough (eds.), *Latin America Between the Second World War and the Cold War, 1944-48* (Cambridge, 1992).

18 Carta del 18 de octubre de 1989, de Arthur Schlesinger, Jr. a Tony Smith, citada en Tony Smith, "The Alliance for Progress: The 1960s", en Abraham F. Lowenthal (ed.), *Exporting Democracy: The United States and Latin America* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1991), p. 87, n. 12.

19 El término lo acuñó Guillermo A. O'Donnell; véase David Collier (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*, (Princeton, 1979).

20 Sobre trabajo y política democráticos y autoritarios en Brasil y seis de los otros países que se estudian en esta sección (Argentina, Chile, Uruguay, Colombia, Venezuela y Perú), véase Ruth Berins Collier y David Collier, *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America* (Princeton, 1991).

Ensayo bibliográfico

La democracia en América Latina desde 1930.

Jonathan Hartlyn y Arturo Valenzuela, con la asistencia de investigación de Eduardo Feldman

A pesar de la bibliografía aparentemente extensa sobre la democracia en América Latina, existe un sinnúmero de lagunas en la literatura, particularmente en términos del desarrollo de estudios verdaderamente comparables entre países y a lo largo del tiempo. El estudio de las instituciones gubernamentales y políticas, que atrajo la atención de los politólogos estadounidenses que estudian a América Latina durante los años cuarenta y cincuenta, cayó cada vez más en desgracia durante los sesenta y los setenta. Esto fue consecuencia del formalismo en ocasiones excesivo de la literatura previamente existente y de la arremetida de las perspectivas conductistas (que sí produjeron un gran número de estudios electorales). Posteriormente, reflejó los efectos de los enfoques dependentistas que con frecuencia consideraban a los procesos políticos como un epifenómeno, y posteriormente, de la oleada de gobiernos militares que arrasó a la región a finales de los años sesenta y durante los setenta. Con la transición a regímenes civiles a finales de los setenta y en los ochenta, y la revaloración concomitante de la democracia política y de la importancia del estudio de las instituciones, se presentó un repunte de la literatura sobre la democracia en cada uno de los países de América Latina, así como desde un punto de vista comparativo.

La presente no pretende ser una bibliografía extensa. Se centra casi exclusivamente en publicaciones comparativas, con una lista selecta de obras constitucionales sobre los ocho países que se discuten en este estudio (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Perú, Uruguay y Venezuela). Diversos actores sociales o corporativos cruciales para la democracia, tales como el trabajo, la izquierda y los militares, reciben atención especial en otros trabajos bibliográficos mientras que aquí apenas se mencionan. De igual manera, sólo se anota aquí la importancia obvia de las publicaciones gubernamentales, tales como

las compilaciones de documentos presidenciales, estudios sobre cambios constitucionales y jurídicos, informes de ministros del gabinete y agencias del ejecutivo, memorias e informes del congreso, publicaciones de comisiones judiciales, decisiones de los tribunales y publicaciones de los resultados electorales por agencias de vigilancia electoral y de estadística. Algunos de los análisis contemporáneos más significativos de la política democrática aparecen en revistas y diarios de los países respectivos, o en publicaciones de corta duración. Se insta a los lectores a consultar las bibliografías por países que hacen referencia a éstos y a la literatura de cada país sobre cuestiones tales como la historia de la democracia, los partidos políticos, las elecciones y la política pública.

Constitucionalismo y presidencialismo

La mayoría de los países de América Latina cuentan con compendios y análisis útiles sobre sus propias constituciones, ya que el estudio de las leyes constitucionales tiene una historia extensa dentro de la región. Aunque de extrema utilidad, un gran número de estos estudios no van más allá de un análisis formal de las doctrinas y los reglamentos. Se enlistan unas cuantas fuentes para cada uno de los ocho países. Para Argentina, véase José Roberto Dromi, *Constitución, gobierno y control* (Buenos Aires, 1983), Arturo Enrique Sampay, *La reforma constitucional* (La Plata, 1949), Arturo Enrique Sampay (ed.), *Las constituciones de la Argentina, 1810-1972* (Buenos Aires, 1976), Segundo V. Linares Quintana, *Derecho constitucional e instituciones políticas: teoría empírica de las instituciones políticas* (Buenos Aires, 1970), y Jorge R. Vanossi,

Teoría constitucional 2 vols. (Buenos Aires, 1970). Para Brasil, véase *Constituições de Brasil* (Río de Janeiro, 1976) y Odacir Soares, *A nova constituição* (Brasilia, 1988). Para Chile, véase Alejandro Silva Bascuñán, *Tratado de derecho constitucional*, 3 vols. (Santiago, 1973), Enrique Silva Cimino, *Derecho administrativo chileno y comparado*, 2a. ed. (Santiago, 1969), y Sergio Carrasco Delgado, *Génesis y vigencia de los textos constitucionales chilenos* (Santiago, 1980), y para Colombia véase Diego Uribe Vargas, *Las constituciones de Colombia. Segunda edición ampliada y actualizada. Volumen I, II y III* (Madrid, 1985), Jaime Vidal Perdomo, *La Reforma Constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos* (Bogotá, 1970), y Luis Carlos Sachica y Jaime Vidal Perdomo, *Aproximación crítica a la Constitución de 1991* (Santa Fe de Bogotá, 1991).

Las fuentes constitucionales de Costa Rica incluyen a Marco Tulio Zeldón *et al.*, *Digesto constitucional de Costa Rica* (San José, 1946), Marco Tulio Zeldón, *Historia constitucional de Costa Rica en el bienio 1948-49* (San José, 1950), Oscar R. Aguilar Bulgarelli, *Evolución político-constitucional de Costa Rica: síntesis histórica* (San José, 1979), y *Constitución política de la República de Costa Rica: anotada y concordada* (San José, 1985). Para Perú, véase Lizardo Alzamara Silva, *Derecho constitucional general de Perú* (Lima, 1942), Enrique Chirinos Soto, *La nueva Constitución al alcance de todos* (Lima, 1979) y Moisés Tambini del Valle, *Las constituciones del Perú* (Lima, 1981). Los textos constitucionales de Uruguay aparecen compilados en Héctor Gros Espiell, *Las constituciones del Uruguay* (1a. ed., Madrid, 1956; 2a. ed., Madrid, 1978). Sobre Venezuela, véase Ernesto Wolf, *Tratado de derecho constitucional venezolano*, 2 vols. (Caracas, 1945), Esteban Agudo Ereytes *et al.*, *Estudios sobre la constitución*, 4 vols. (Caracas, 1979), Allan Randolph Brewer-Carías, *Instituciones políticas y constitucionales*, 2 vols. (Caracas, 1985), y Allan Randolph Brewer-Carías, *Problemas del estado de partidos* (Caracas, 1988).

Los estudios sobre constitucionalismo comparado de América Latina son escasos. Los mejores tratamientos comparativos se encuentran en estudios por países individuales, ya que los autores han intentado discutir la historia y la filosofía constitucional de su propio país a la luz de la experiencia de otros países. Aunque no de manera totalmente integral, Antonio Colomer Viadel, en su *Introducción al constitucionalismo iberoamericano* (Madrid: Ediciones de Cultura Hispánica, 1990) ofrece un estudio valioso sobre el constitucionalismo latinoamericano comparativo, y Jorge Mario Eastman, en *Constituciones políticas comparadas de América del Sur*, hace un resumen comparativo de las constituciones sudamericanas a la luz de las reformas de la constitución de Colombia. Un manejo impresionante del tratamiento constitucional y legal de los derechos humanos y la seguridad nacional de América Latina aparece en Hernán Montealegre, *La seguridad del estado y los derechos humanos* (Santiago: Academia de Humanismo Cristiano, 1979).

A pesar del amplio cuerpo de literatura sobre los regímenes presidenciales de Estados Unidos, existen pocos estudios serios sobre el presidencialismo comparado y ningún estudio sistemático contrasta los gobiernos presidenciales y los parlamentarios. Una revisión de 94,000 artículos que se han resumido en *International Political Science Abstracts* de 1975 a 1991 revela que sólo 141 se refieren a la presidencia o a los sistemas presidenciales de fuera de Estados Unidos, y de éstos, sólo 22 tratan sobre el presidencialismo en América Latina, el continente del presidencialismo. La mayoría de los trabajos sobre la presidencia en América Latina han abordado el tema desde un punto de vista constitucional, y se han referido a algún país en particular.

Un estudio clásico es el de Karl Loewenstein, "The Balance Between Legislative and Executive Power: A Study in Comparative Constitutional Law", *The University of Chicago Law Review*, vol. 5 (1937-38), pp. 566-608. Otro de los primeros análisis de la naturaleza presidencial y semiparlamentaria de los diferentes gobiernos de América Latina se encuentra en Russell H. Fitzgibbon (ed.), "Latin America Looks to the Future", sección especial de *American Political Science Review*, vol. 39 (junio de 1945), pp. 481-547, en especial los artículos de Russell H. Fitzgibbon, "Constitutional Development in Latin America; A Synthesis", pp. 511-21, y de William S. Stokes, "Parliamentary Government in Latin America", pp. 522-535. Véase también Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and Latin America* (Boston, 1941), y W.W. Pierson (ed.), "Pathology of Democracy in Latin America: A Symposium", en *American Political Science Review*, vol. 44 (marzo de 1950), pp. 100-149, en especial los artículos de Arthur P. Whitaker, "Pathology of Democracy in Latin America: A Historian's Point of View", pp. 101-118, y Russell Fitzgibbon, "A Political Scientists Point of View", pp. 118-128. Véanse también diversos capítulos en William W. Pierson y Federico G. Gil, *Governments of Latin America* (Nueva York, 1957) y en Harold Davis (ed.), *Government and Politics in Latin America* (Nueva York, 1958). Un intento reciente por evaluar los regímenes presidenciales con atención especial a los casos de América Latina se encuentra en Richard Moulin, *Le Présidentialisme et la Classification des Régimes Politiques* (París: Bibliothèque Constitutionnelle et de Science Politique, Tomo LVIII, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1978).

El destacado boletín mexicano de derecho constitucional ha publicado artículos valiosos sobre los regímenes presidenciales del continente. Véase Salvador Valencia Carmona, "Las Tendencias Contemporáneas del Ejecutivo Latinoamericano", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 11, núms. 31-32 (enero-agosto de 1978), pp. 133-156, y Monique Lions, "Referéndum, la delegación del poder legislativo y la responsabilidad de los ministros en América Latina", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 5, núm. 15 (septiembre-diciembre de 1972), pp. 463-85.

Entre los escasos estudios recientes sobre el presidencialismo en América Latina, véase Thomas DiBacco (ed.), *Presidential Power in Latin American Politics* (Nueva York, 1977). Un compilación valiosa de artículos se encuentra en Consejo para la Consolidación de la Democracia (eds.), *Presidencialismo vs. parlamentarismo: materiales para el estudio de la reforma constitucional* (Buenos Aires, 1988); un artículo de este volumen en versión ligeramente corregida en idioma inglés aparece en Juan Linz, "The perils of presidentialism", *Journal of Democracy*, vol. 1 (1990), pp. 51-69. Véase también Dieter Nohlen y Mario Fernández (eds.) *Presidencialismo versus parlamentarismo. América Latina* (Caracas, 1991). Juan Linz, Arturo Valenzuela y colaboradores examinan cuestiones generales y países particulares en Linz y Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidentialism: The Latin American Experience* (Baltimore, 1993); véase también Scott Mainwaring, "Presidentialism in Latin America", *Latin American Research Review*, vol. 25 (1990), pp. 159-179, y Scott Mainwaring y Matthew Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America (1993)*, que combina también análisis generales y estudios de caso por países.

Ha habido comparativamente escasas obras sobre las legislaturas de América Latina. Tres libros editados que incluyen diversos capítulos comparativos sobre el tema son los de Allan Kornberg y Lloyd Musolf (eds.), *Legislatures in Developmental Perspective* (Durham, 1970); Weston H. Agor (ed.), *Latin American Legislatures: Their Role and Influence* (Nueva York, 1971); y Joel Smith y Lloyd D. Musolf (eds.) *Legislatures in Development: Dynamics of Change in New and Old States* (Durham, 1979). Véase también Steven Hughes y Kenneth Mijeski, *Legislative-Executive Policy-Making: The Cases of Chile and Costa Rica* (Beverly Hills, 1973).

Participación, sufragio y elecciones

En la actualidad no existe ninguna base de datos centralizada sobre el tema de las elecciones en América Latina, ni un acervo de encuestas de opinión pública. Resulta más conveniente buscar la información país por país, y se insta a los lectores a consultar las bibliografías sobre cada país. Una fuente valiosa de estadísticas políticas es el anuario *Statistical Abstract of Latin America* (Los Angeles), que se publica desde 1955. A lo largo de los años ochenta, la importancia de las encuestas de opinión pública ha aumentado

exponencialmente en toda América Latina. El Centro Roper de la Universidad de Connecticut en Storrs, Connecticut y el Instituto para la Investigación en Ciencias Sociales de la Universidad de Carolina del Norte en Chapel Hill, Carolina del Norte, están empezando a coleccionar encuestas de opinión pública de manera que resulten accesibles para todos los estudiosos.

La participación política por lo general se ha estudiado por países o haciendo una comparación entre las actividades políticas de grupos específicos, tales como los trabajadores o los campesinos. Una compilación valiosa de artículos es la de John A. Booth y Mitchell Seligson (eds.), *Political Participation in Latin America*, 2 vols. (Nueva York, 1978-79). Véase también Howard Handelman, "The Political Mobilization of Urban Squatter Settlements", *Latin American Research Review*, vol. 10 (1975), pp. 35-72. Las mejores fuentes sobre populismo también se refieren a países específicos. Sin embargo, véase Torcuato S. Di Tella, "Populism and Reform in Latin America", en Claudio Veliz (ed.), *Obstacles to Change in Latin America* (Nueva York, 1965); Helio Jaguaribe, *Political Development: A General Theory and a Latin American Case Study* (Nueva York, 1973); A.E. Niekerk, *Populism and Political Development in Latin America* (Rotterdam, 1974); Octavio Ianni, *A formafao do estado populista na America Latina* (Río de Janeiro, 1975; 2a. ed., Sao Paulo, 1989); Marcelo Cavarozzi, "Populismo y partidos de 'clase media': notas comparativas" (Buenos Aires, 1976); Michael L. Conniff (ed.), *Latin American Populism in Comparative Perspective* (Albuquerque, 1982); y Robert H. Dix, "Populism: Authoritarian and Democratic", *Latin American Research Review*, vol. 20 (1985), pp. 29-52.

Existe extensa literatura por países sobre clientelismo y patrocinio, respecto a la cual los lectores deberán consultar las bibliografías por país. Numerosos artículos en general y sobre temas específicos relacionados con América Latina aparecen en Steffen W. Schmidt *et al.* (eds.), *Friends, Followers and Factions: A Reader in Political Clientelism* (Berkeley, 1977); véase también Robert Kern (ed.), *The Caciques, Oligarchical Politics, and the System of Caciquismo in the Luso-Hispanic World* (Albuquerque, 1973); Alain Rouquié, "Clientelist Control and Authoritarian Contexts", en Guy Hermet, Richard Rose y Alain Rouquié (eds.), *Elections Without Choice* (Londres, 1978); Christopher Clapham (ed.), *Private Patronage and Public Power* (Nueva York, 1982) y Luis Roniger, "Caciquismo y Coronelismo: Contextual Dimensions of Patron Brokerage in Mexico and Brazil", *Latin American Research Review*, vol. 22 (1978), pp. 71-100.

Partidos políticos y sistemas de partido

La investigación sobre los diferentes partidos y sus dirigentes ha sido extensa, como se observa en las bibliografías por países. Una obra importante que incluye algunos estudios de casos latinoamericanos es la de Seymour Martin Lipset y Stein Rokhan (eds.), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives* (Nueva York, 1967); véase en particular el capítulo de Lipset y Rokhan, "Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction". Véase también Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis* (Cambridge, 1976). Algunos estudios generales que se enfocan hacia América Latina incluyen a Robert J. Alexander, *Latin American Political Parties* (Nueva York, 1973); Ronald McDonald, *Party Systems and Elections in Latin America* (Chicago, 1971); Jean-Pierre Bernard *et al.* *Guide to the Political Parties of South America* (Hammondsworth, England, 1973); Robert J. Alexander (ed.), *Political Parties of the Americas* (Westport, Connecticut, 1982); Ernest A. Duff, *Leader and Party in Latin America* (Boulder, 1989); y Scott Mainwaring y Timothy Scully (eds.), *Building Democratic Institutions: Parties and Party Systems in Latin America* (Stanford, 1993). Sobre partidos políticos y su desarrollo, con especial referencia a la incorporación laboral en ocho países latinoamericanos, existe abundante material en Ruth Berins Collier y David Collier, *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America* (Princeton, 1991). Marcelo Cavarozzi y Manuel Antonio Garretón (eds.) hacen una comparación de partidos del Cono Sur en *Muerte y resurrección: los partidos políticos en el autoritarismo y las transiciones en el Cono Sur* (Santiago, 1989); Karen Remmer analiza los casos de Argentina y Chile en *Party Competition in Argentina and Chile: Political Recruitment and Public Policy, 1890-1930* (Lincoln, Nebraska, 1984). Un estudio sobre los partidos Demócratas Cristianos se encuentra en Edward J. Williams *Latin American Christian Democratic Parties* (Knoxville, 1967). Una reseña sobre los cambios en los partidos centroamericanos aparece en Louis W. Goodman, William M. Longrande y Johanna Mendelson Forman (eds.), *Political Parties and Democracy in Central America* (Boulder, 1992).

Entre los primeros artículos periodísticos se incluyen los de Robert J. Alexander, "The Latin American Aprista Parties", *Political Quarterly*, vol. 20 (1949), pp. 236-47; Federico G. Gil, "Responsible Parties in Latin America", *Journal of Politics*, vol. 15 (1953), pp. 333-348; y Russell H. Fitzgibbon, "The Party Potpourri in Latin America", *Western Political Quarterly*, vol. 10 (marzo de 1957), pp. 3-22.

Esfuerzos posteriores por caracterizar a los partidos latinoamericanos incluyen a John D. Martz, "Studying Latin American Political Parties: Dimensions Past and Present", *Journal of Politics*, vol. 26 (1964), pp. 509-531; Alan Angell, "Party Systems in Latin America", *Political Quarterly*, vol. 37 (1966), pp. 309-323; Robert E. Scott, "Political Parties and Policy-Making in Latin America", en Joseph LaPalombara y Myron

Weinder (eds.), *Political Parties and Political Development* (Princeton, 1966); Peter Ranis, "A Two-Dimensional Typology of Latin American Political Parties", *Journal of Politics*, vol. 38 (1968), pp. 798-832; Douglas Chalmers, "Parties and Society in Latin America", *Studies in Comparative International Development*, vol. 7 (verano de 1972), pp. 102-128; Robert Kaufman, "Corporatism, Clientelism, and Partisan Conflict: A Study of Seven Latin American Countries", in James M. Malloy (ed.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America* (Pittsburg, 1977); y Mary J.R. Martz, "Studying Latin American Political Parties: Dimensions Past and Present", *Journal of Latin American Studies*, vol. 12 (1980), pp. 139-167. Artículos comparativos recientes incluyen los de Liliana De Riz, "Política y partidos. Ejercicio de análisis comparado: Argentina, Chile, Brasil y Uruguay", *Desarrollo Económico*, vol. 25 (enero de 1986), pp. 659-682; Scott Mainwaring, "Political Parties and Democratization in Brazil and the Southern Cone", *Comparative Politics*, vol. 21 (octubre de 1988), pp. 91-129; Robert H. Dix, "Cleavage Structure and Party Systems in Latin America", *Comparative Politics*, vol. 22 (octubre de 1989), pp. 23-37; y Michael Coppedge, "The Evolution of Latin American Party Systems", en Arturo Valenzuela (ed.), *Politics, Society and Democracy: Latin America* (Boulder, 1993). Algunos esfuerzos bibliográficos incluyen a Harry Kantor, *Latin American Political Parties: A Bibliography* (Gainesville, 1968); Alejandro Witkes Velásquez, *Bibliografía latinoamericana de política y partidos políticos* (San José, 1988); y Manuel Alcántara, Ismael Crespo & Antonia Martínez, "Procesos Electorales y Partidos Políticos en América Latina (1980-1992): guía bibliográfica", Duke University of North Carolina Program in Latin American Studies Working Papers #8, (Durham y Chapel Hill, 1993).

Elecciones

Existe abundante literatura sobre las elecciones en los países de América Latina, aunque, una vez más, la mayoría se refiere a países en particular. De 1963 a 1969 el Instituto para el Estudio Comparativo de los Sistemas Políticos publicó 6 "hechos sobre las elecciones" de calidad diversa, que analizaban las elecciones específicas de Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay como parte de su *Election Analysis Series*. Diversos casos de América Latina se incluyen en Myron Weiner y Ergun Ozbudun (eds.), *Competitive Elections in Developing Countries* (Durham, 1987). Enrique C. Ochoa, "The Rapid Expansion of Voter Participation in Latin America: Presidential Elections, 1845-1986", en *Statistical Abstract of Latin America*, vol. 25 (Los Angeles: 1987), ofrece un compendio en extremo valioso de estadísticas sobre participación electoral en la región. El análisis y la compilación de leyes electorales, tasas de participación y resultados de votación más completos se encuentran en Dieter Nohlen (ed.), *Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe* (San José, 1993).

A partir de 1980, el Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), con sede en San José, Costa Rica, empezó a editar lo que se ha convertido en una lista extensa de publicaciones sobre diferentes características del constitucionalismo, las leyes y los procedimientos electorales, los partidos y los sistemas partidistas de América Latina, y de países latinoamericanos específicos. Entre las obras generales que ha publicado el CAPEL se encuentran: Marcos Kaplan, "Participación política, estatismo y presidencialismo en la América Latina Contemporánea", *Cuadernos de CAPEL*, núm. 1, (San José, 1985); Francisco Oliart, "Campesinado indígena y derecho electoral en América Latina", *Cuadernos de CAPEL*, núm. 6 (San José); Rolando Franco, "Los sistemas electorales y su impacto político", *Cuadernos de CAPEL*, núm. 20 (San José, 1987); Augusto Hernández Becerra *et al.*, *Legislación electoral comparada: Colombia, México, Panamá, Venezuela y Centroamérica* (San José, 1986); Jorge Mario García Laguardia, *El régimen constitucional de los partidos políticos en América Latina* (San José, 1987); y Juan Jaramillo, Marta León Roesch y Dieter Nohlen (eds.), *Poder electoral y consolidación democrática: estudios sobre la organización electoral en América Latina* (San José, 1989). Véase también Jorge R. Vanossi *et al.*, *Legislación electoral comparada: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay* (Montevideo, 1988); y Gabriel Murillo Castaño y Marta María Villaveces de Ordóñez (eds.), *Conferencia interamericana sobre sistemas electorales* (Caracas, 1990).

Con las transiciones democráticas de los años ochenta surgió un número de libros comparativos sobre las elecciones. Estos incluyen los de Paul W. Drake y Eduardo Silva (eds.), *Elections and Democratization in Latin America: 1980-1985* (San Diego, 1986), y John A. Booth y Mitchell A. Seligson (eds.), *Elections and Democracy in Central America* (Chapel Hill, 1989).

Algunos artículos con enfoque comparativo sobre aspectos electorales de América Latina incluyen a Ronald H. McDonald, "Electoral Fraud and Regime Controls in Latin America", *Western Political Quarterly*, vol. 25 (1972), pp. 81-93; Martin C. Needier, "The Closeness of Elections in Latin America", *Latin American Research Review*, vol. 12 (1977), pp. 115-21; y Scott Mainwaring, "Politicians, Parties and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective", *Comparative Politics*, vol. 24 (octubre de 1991), pp. 21-43.

Perspectivas teóricas y democracia

Russell H. Fitzgibbon inició un esfuerzo por medir el grado de democratización de América Latina, con base en las opiniones de un grupo de expertos, y éste se ha actualizado periódicamente. Véase Russell H. Fitzgibbon, "Measuring Democratic Change in Latin America", *Journal of Politics*, 39, núm. 1 (febrero de 1967), pp. 129-166; Kenneth F. Johnson, "Measuring the Scholarly Image of Latin American Democracy: 1945 a 1970", en James W. Wilkie y

Kenneth Ruddle (eds.), *Methodology in Quantitative Latin American Studies* (Los Angeles, 1976); Kenneth F. Johnson, "Scholarly Images of Latin American Political Democracy in 1975", *Latin American Research Review*, vol. 11 (1976), pp. 129-40; y Kenneth F. Johnson, "The 1980 Image-Index Survey of Latin American Political Democracy", *Latin American Research Review*, vol. 17 (1982), pp. 193-201.

Una corriente de la literatura considera el presidencialismo, el centralismo y las posibilidades para la democracia, principalmente a través de un prisma cultural. Una exposición particularmente valiosa es la de Richard Morse, "The Heritage of Latin America", en Louis Hartz (ed.), *The Founding of New Societies* (Nueva York, 1964). Véase también Claudio Veliz, *The Centralist Tradition of Latin America* (Princeton, 1980); Howard Wiarda, *The Continuing Struggle for Democracy in Latin America* (Boulder, 1980); y *Political and Social Change in Latin America: The Distinct Tradition* (Amherst, 1974; 2a. ed., Amherst, 1982; 3a. ed., Boulder, 1992); Glen Dealy, *The public man: an interpretation of Latin America and Other Catholic Countries* (Amherst, 1977); y Lawrence Harrison, *Underdevelopment is a State of Mind: The Latin American Case* (Lanham, Maryland, 1985).

Estudios más empíricos sobre cultura política, o de una tradición filosófica distinta incluyen a Susan Tiano, "Authoritarianism and Political Culture in Argentina and Chile in the Mid-1960s", *Latin American Research Review*, vol. 21 (1986), pp. 73-98; Norbert Lechner (ed.), *Cultura política y democratización* (Santiago, 1987), y Susan C. Bourque y Kay B. Warren, "Democracy Without Peace: The Cultural Politics of Terror in Peru", *Latin American Research Review*, vol. 24 (1989), pp. 7-34.

En general, las interpretaciones más optimistas sobre la democracia en América Latina que surgieron en torno a una perspectiva de la modernización, aparecieron a finales de los cincuenta y los sesenta. Una interpretación inspirada en la escuela estructural-funcionalista se encuentra en George Blanksten, "The Politics of Latin America", en Gabriel Almond y James Coleman (eds.), *The Politics of Developing Areas* (1960). Algunos puntos de vista de la escuela de la modernización, que combinan consideraciones culturalistas, institucionales y conductuales incluyen a John J. Johnson, *Political Change in Latin America: The Emergence of the Middle Sectors* (Stanford, 1958); Robert J. Alexander, *Latin American Politics and Government* (1965); Charles W. Anderson, *Politics and Economic Change in Latin America* (Princeton, 1967); Jacques Lambert, *Latin America: Social Structure and Political Institutions* (Berkeley, 1967); Seymour Martin Lipset y Aldo Solari (eds.), *Elites in Latin America* (Nueva York, 1967); Harry Kantor, *Patterns of Politics and Political Systems in Latin America* (Chicago, 1969); y Kalman Silvert, *Essays in Understanding Latin America* (Filadelfia, 1977).

Durante los años sesenta, la marcada reacción hacia la modernización, y las perspectivas estructurales funcionalistas que aparecieron para aminorar el impacto del papel de Estados Unidos y del conflicto social de clases surgió de América Latina. Los puntos de vista que subrayaban la dependencia, el imperialismo y la dominación de clase tendieron a excluir a la democracia política como fachada, por considerarla poco viable o como posible instrumento que condujera hacia el socialismo revolucionario. Dos interpretaciones clásicas, y totalmente diferentes son las de André Gunder Frank,

Capitalism and Under-development in Latin America (Nueva York, 1967); y Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, *Dependency and Development in Latin America* (Berkeley, 1979), publicadas originalmente en portugués y en español en los años sesenta. Véase también Theotonio Dos Santos, *Socialismo o fascismo: dilema latinoamericano*, 2a. ed. (Santiago, 1972) y Rodolfo Stavenhagen, "The Future of Latin America: Between Underdevelopment and Revolution", *Latin American Perspectives*, vol. 1 (1974), pp. 124-49. Colecciones importantes de artículos incluyen los de James Petras (ed.), *Latin America: From Dependence to Revolution* (Nueva York, 1973); James Petras y Maurice Zeitlin (eds.), *Latin America: Reform or Revolution?* (Greenwich, Connecticut, 1968); y Ronald H. Chilcote y Joel C. Edelstein (eds.), *Latin America: The Struggle with Dependency and Beyond* (Nueva York, 1974).

La oleada de golpes militares de los años sesenta y principios de los setenta, que incluyeron a los países más industrializados de América Latina, condujeron a nuevas interpretaciones sobre las dificultades que enfrentaba la democracia en la región. La más importante de éstas fue la de Guillermo O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics* (Berkeley, 1973); sus argumentos fueron extensamente revisados y criticados en David Collier (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America* (Princeton, 1979). Las interpretaciones corporativistas no culturalistas de los problemas de la democracia en América Latina también aparecieron durante esta época; entre las más influyentes está la de Philippe C. Schmitter, "Still the Century of Corporatism?", *Review of Politics* 36, núm. 1 (enero de 1974), pp. 85-131. Una interpretación estructuralista digna de mención sobre las razones

del cambio en las experiencias democráticas de América Latina dentro de un marco comparativo que también analiza casos europeos es la de Dietrich Rueschemeyer, Evelyne Huber Stephens y John D. Stephens, *Capitalist Development and Democracy* (Chicago, 1992). Véase también Goran Therborn, "The Travail of Latin American Democracy", *New Left Review*, núm.113-14 (enero-abril de 1979), pp. 71-109. Más enfocado hacia los movimientos sociales está Alain Touraine, *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina* (Santiago, 1987). Un marco de referencia valioso, si bien ecléctico, se encuentra en Larry Diamond, Juan J. Linz y Seymour Martin Lip-set (eds.), *Democracy in Developing Countries, Vol. IV: Latin America* (Boulder, 1989).

Un punto central para un gran número de estos debates consiste en cómo entender el papel que ha desempeñado Estados Unidos. Una opinión escéptica de las elecciones como democracia y de la función de Estados Unidos aparece en Edward S. Herman y Frank Brodhead, *Demonstration Elections: U.S.-Staged Elections in the Dominican Republic, Vietnam, and El Salvador* (Boston, 1984). Puntos de vista divergentes sobre las relaciones Estados Unidos-América Latina y sus vínculos con la democracia se encuentran en Julio Cotler y Richard R. Fagen (eds.), *Latin America & the United States: The Changing Political Realities* (Stanford, 1974). También son útiles los artículos de Howard J. Wiards, "Can Democracy be Exported? The Quest for Democracy in U.S.-Latin American Policy", y Guillermo O'Donnell, "The United States, Latin America, Democracy: Variations on a Very Old Theme", ambos en Kevin Middlebrook y Carlos Rico (eds.), *Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum* (Nueva York, 1989). Un análisis detallado sobre la cuestión de Estados Unidos y la democracia en América Latina se puede encontrar en Abraham F. Lowenthal (ed.), *Exporting Democracy: The United States and Latin America* (Baltimore, 1991). Véase también Thomas Carothers, *In the Name of Democracy: U.S. Policy Toward Latin America in the Reagan Years* (Berkeley, 1991).

Otro foco de atención ha sido la relación entre los problemas económicos y la crisis de la deuda y la democracia. Los libros y artículos sobre la economía de América Latina se incluyen en otras bibliografías, de manera que sólo citaremos unas cuantas fuentes comparativas que vinculan este tema con el de la democracia: Albert A. Herschman, *Journeys Toward Progress: Studies of Economic Policy-Making in Latin America* (Nueva York, 1965); Celso Furtado, *Economic Development of Latin America* (1a. ed., Nueva York, 1970; 2a. ed., Nueva York, 1976); Jonathan Hartlyn y Samuel A. Morley (eds.), *Latin American Political Economy: Financial Crisis and Political Change* (Boulder, 1986); John Sheahan, *Patterns of Development in Latin America: Poverty, Repression and Economic Strategy* (Princeton, 1987); Barbara Stallings y Robert Kaufman (eds.), *Debt and Democracy in Latin America* (Boulder, 1989); Jeffrey A. Frieden, *Debt, Development and Democracy: Modern Political Economy and Latin America, 1965-1985* (Princeton, 1991); y Stephan Haggard y Robert Kaufman (eds.), *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts and the State* (Princeton, 1992).

Junto con los puntos de vistaculturalistas y estructuralistas sobre la democracia en América Latina, ha habido otros que han hecho hincapié en las características y los procesos políticos e institucionales durante giros críticos. Juan Linz y Alfred Stepan (eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes* (Baltimore, 1978) se centra en el cuándo, el cómo y el porqué del fracaso de las democracias en la introducción que hace Juan Linz, en un capítulo extenso sobre Chile y el colapso de 1973 por Arturo Valenzuela, y capítulos de otros autores, algunos con interpretaciones más histórico-estructurales, sobre otros cinco países de América Latina.

Una literatura más orientada hacia los procesos y centrada en las opciones institucionales y políticas se hace especialmente evidente en el análisis de las transiciones democráticas, en particular la ola de transiciones de finales de los setenta y de los ochenta. Un artículo que ha atraído gran atención en el estudio de América Latina es el de Dankwart Rustow, "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model", *Comparative Politics*, vol. 2 (1970), pp. 337-363. Véase también Douglas A. Chalmers y Craig H. Robinson, "Why Power Contenders Choose Liberalization", *International Studies Quarterly*, vol. 26 (marzo de 1982), pp. 3-36; Scott Mainwaring y Eduardo Viola, "Transitions to Democracy: Brazil and Argentina in the 1980s", *Journal of International Affairs*, vol. 38 (invierno de 1985), pp. 193-219; y Karen Remmer, "Redemocratization and the Impact of Authoritarian Rule in Latin America", *Comparative Politics*, vol. 17 (1985), pp. 253-275.

Una fuente esencial es Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule* (Baltimore, 1986), que incluye diversos capítulos comparativos, una discusión sobre ocho países de América Latina y una conclusión extensa. Una interpretación de la ola reciente de democratización, incluyendo diversos estudios de caso de América Latina, es la de Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman, Oklahoma, 1991). Véase también Enzo Faletto (ed.), *Movimientos populares y alternativas de poder en Latinoamérica* (Puebla, México, 1980); Robert Wesson (ed.), *Democracy in Latin America: Promises and Problems* (Stanford, 1982); Archibald Ritter y David Pollack (eds.), *Latin American Prospects for the 1980s: Equity, Democracy and Development* (Nueva York, 1983); Francisco Orrego Vicuña et al., *Transición a la*

democracia en América Latina (Buenos Aires, 1985); Alain Rouquié, Bolívar Lamounier y Jorge Schvarzer (eds.), *Authoritarians and Democrats: Regime Transition in Latin America* (Pittsburgh, 1987); Enrique Baloyra (ed.), *Comparing New Democracies: Transitions and Consolidations in Mediterranean Europe and the Southern Cone* (Boulder, 1987); "Transición y Perspectivas de la Democracia en Iberoamérica", *Pensamiento Iberoamericano, Revista de Economía Política*, núm. 14 (1988), pp. 7-317; Dieter Nohlen y Aldo Solari (eds.), *Reforma política y consolidación democrática: Europa y América Latina* (Caracas, 1988); Carlos Barba Solano, José Luis Barros Horcasistas y Javier Hurtado (eds.), *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina* (México, 1991); Manuel Alcántara Sáez (ed.), "Número monográfico sobre política en América Latina", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 74 (octubre-diciembre de 1991); y John Higley y Richard Gunther (eds.), *The Central American Impasse* (Nueva York, 1986); y Edelberto Torres Rivas, *Repression and Resistance: The Struggle for Democracy in Central America* (Boulder, 1989).

Uno de los retos más importantes sigue siendo la conceptualización de la democracia política y el desarrollo de tipologías de la democracia. Una fuente inicial esencial es el trabajo de Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven, 1971). Un gran número de los autores antes citados (incluyendo a Linz y Stepan; O'Donnell, Schmitter y Whitehead; Diamond, Linz y Lipset; Rueschemeyer, Stephens y Stephens; Wiarda; y Johnson) han intentado desarrollar tipologías de la democracia basadas en factores que van desde la estabilidad hasta la extensión del respeto a las libertades civiles y a los derechos políticos, y el grado de inclusividad de la población en la forma de gobierno democrático, hasta el nivel de control civil sobre las fuerzas armadas, y la extensión de la democracia hacia el terreno social o económico.

Traducción: Lourdes González Varela

Cuadro 1. Las constituciones de América Latina

Las constituciones de América Latina			
País	Primera constitución	Número total de constituciones	Constituciones inmediatamente anteriores a y a partir de 1930
Argentina	1819	6	1853; 1949; 1958; 1972; 1982+
Brasil	1823	8	1891; 1934; 1937; 1946; 1988
Chile	1811	11	1925; 1980
Colombia	1811	12	1886 (1936) (1957) (1968); 1991
Costa Rica	1825	9	1871; 1949
Perú	1823	13	1920; 1933; 1979
Uruguay	1830	5	1918; 1934 (1942); 1952; 1966
Venezuela	1811	24	1929; 1931; 1936; 1947; 1953; 1961

+ 1958 texto *de facto*.

Fuentes: William W. Pierson y Federico G. Gil, *Governments of Latin America* (Nueva York, 1957); Larry Diamond, Juan Linz y Seymour Martin Lipset, *Democracy in Developing Countries, Vol. IV: Latin America* (Boulder, 1989). Las fechas entre paréntesis son aquellas en que se realizaron enmiendas mayores a los textos constitucionales existentes.

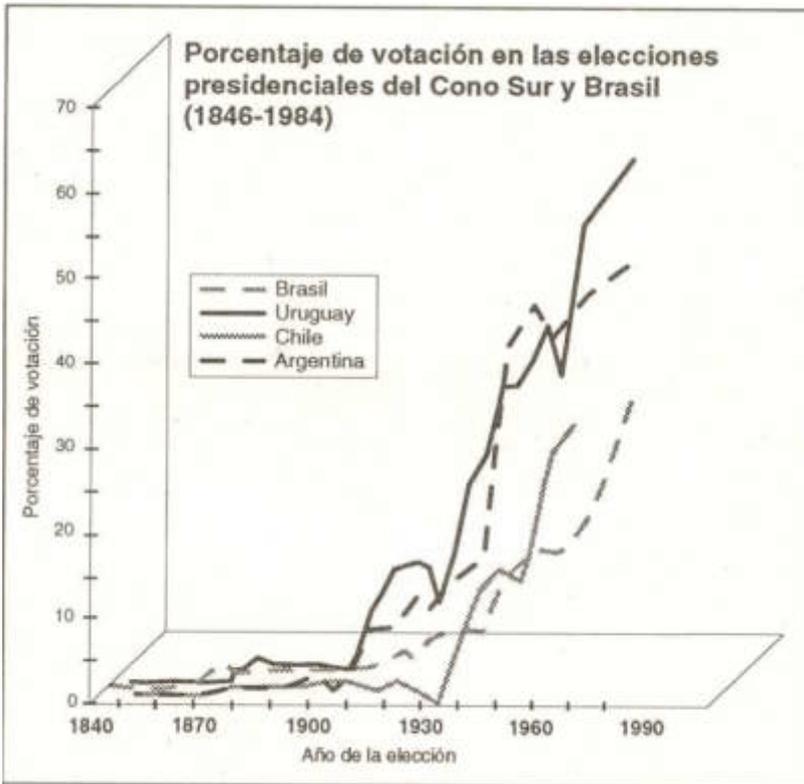
Cuadro 2. Aumento del sufragio en América Latina

Aumento del sufragio en América Latina						
País	Derogación de los requisitos de propiedad y alfabetismo	Voto femenino	Obligatoriedad del voto	Tasas de analfabetismo (15+)		
				c.1950	c.1960	c.1985
Argentina	1912	1947	1912	14	9	4
Brasil	1985	1932	1932+	51	40	22
Chile	1970	1949	1958	20	16	6
Colombia	1936	1954	No	38	27	12
Costa Rica	1949	1949	1933* 1959	21	16	6
Perú	1979	1955	1963	...	39	15
Uruguay	1918	1932	1967	...	10	6
Venezuela	1947	1945	1958	49	37	13

Cuadro 3. Clasificación de los regímenes, 1930-1990 años de democracia (D), Semidemocracia (SD) o híbridos (H)

Clasificación de los regímenes, 1930-1990 años de democracia (D), Semidemocracia (SD) o híbridos (H)	
País	Años
Argentina	1932-43 (SD); 1946-51 (D); 1958-66 (H); 1973-76 (D); 1983- (D)
Brasil	1945-64 (H); 1985-89 (SD); 1989- (D)
Chile	1932-58 (SD); 1958-73 (D); 1990- (SD)
Colombia	1930-49 (SD); 1949- (D)
Costa Rica	1930-48 (H); 1956-68 (H); 1980-92 (D)
Perú	1939-48 (H); 1956-68 (H); 1980-92 (D)
Uruguay	1930-33 (D); 1942-73 (D); 1984- (D)
Venezuela	1945-48 (D); 1958-68 (SD); 1968- (D)

Gráfica 1



Gráfica 2

