

# Democracia y valores democráticos en la clase política latinoamericana. Una segunda aproximación<sup>1</sup>

MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ\*

*Resumen: Existen diferencias por países en la concepción, significado y operatividad de la democracia en América Latina. En este artículo se abordan los problemas de categorización teórica de la democracia en América Latina a partir de las opiniones de un elenco importante de su clase política, en torno a cuestiones relativas a la democracia en sus países, el nivel de los riesgos existentes, sus principales ventajas y la consolidación democrática, para mostrar tanto las diferencias nacionales como los puntos de consenso que permitan elaborar una definición del concepto.*

*Abstract: In Latin America, the concept, significance and effectiveness of democracy varies from country to country. This article deals with the problems of the theoretical categorization of democracy in Latin America on the basis of the opinions of an important sector of its political class concerning the issue of democracy in these countries, the level of existing risks, and its principal advantages and democratic consolidation, in order to highlight both national differences and the points of consensus that allow one to produce a definition of the concept.*

## INTRODUCCIÓN

**Y**A VA SIENDO UN LUGAR COMÚN la afirmación de que la democracia se encuentra presente en América Latina. Esta situación, no obstante, cuenta con tres rasgos distintivos: su generalidad para la gran mayoría de los países de la región (de hecho, todos menos Cuba cuentan en 1998 con regímenes políticos cuyos poderes han sido elegidos popularmente y donde reina un clima mínimo de libertades y de derechos políticos); el tratarse de un fenómeno de rasgos continentales nuevos que ha quebrado la dinámica “democracia-autoritarismo” que definió la política en algunos países durante medio siglo o el “déficit democrático crónico” de otros; y su carácter inmaduro “en vías de consolidación democrática” (Alcántara, 1991) o en la forma de “democracia delegativa” (O’Donnell, 1994).

Sin embargo, ciertamente algo ha cambiado en América Latina al extenderse mayoritariamente el consenso de que es una forma, o una “lógica procedimental”, integrada por un conjunto de reglas procedimentales que concierne a la competen-

\* Dirigir correspondencia al Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, c/San Pablo 26 (Torre de Abrantes), 37001, Salamanca, España.

<sup>1</sup> Esta es una versión ampliada de la ponencia presentada en el III Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración que tuvo lugar en Salamanca en octubre de 1997. En aquella circunstancia únicamente se abordaron seis países latinoamericanos.

cia por un poder político electo a través de comicios periódicos libres y competitivos, llevados a cabo entre partidos o alianzas de ciudadanos, en un clima de respeto a ciertos valores fundamentales del liberalismo político entre los que destacan la libertad de expresión y de asociación, y la existencia de fuentes de información alternativa.<sup>2</sup> Por otra parte, la serie consecutiva de procesos electorales y la subsiguiente alternancia de poderes democráticamente elegidos, además de romper el ciclo que durante décadas impregnó la política de algunos países de la región por el que un gobierno democrático se veía sustituido por uno autoritario y éste por otro democrático, ha funcionado adecuadamente, como lo prueban el centenar de elecciones consecutivas registradas en los últimos tres lustros. También se han llegado a procesar, dentro del régimen político, las principales crisis políticas acaecidas a lo largo de la presente década y que tuvieron como referente los casos de Collor de Mello, Carlos Andrés Pérez, Aristide, Serrano y Bucaram. Solamente la generada por la actuación autoritaria y anticonstitucional de Alberto Fujimori en 1992 desbordó el marco del régimen político peruano, si bien se recondujo hacia formas nuevamente democráticas mediante la elaboración de un nuevo texto constitucional.

Esta situación original a nivel regional no significa, sin embargo, que no existan diferencias por países en la concepción, significado e incluso operatividad de la democracia —como lo han puesto de relieve Linz, Lipset y Bunker Pool (1996), quienes han señalado que a pesar del surgimiento de “una cultura política emergente que puede generalmente describirse como de apoyo a la democracia [... en la cual puede] estar surgiendo un sistema de valores que apoya a la democracia, que el optimismo democrático puede haberse extendido desde la raíz misma”, las diferencias por países son grandes. Tampoco, obviamente, existe una homogeneidad en el nivel e intensidad de implantación, o, si se prefiere y puede hablarse en esos términos, de consolidación democrática.

En este sentido han girado los más recientes trabajos de O'Donnell (1994), Mainwaring y Soberg Shugart (1997) y Touraine (1997) que son una muestra de aproximaciones diferentes al fenómeno. La ya citada y clásica categorización de O'Donnell de la “democracia delegativa” como el reino de la institucionalización débil, contrasta con la preocupación de Mainwaring y Soberg Shugart de mostrar las heterogeneidades de la democracia presidencialista latinoamericana, y queda complementada por la de Touraine cuando se refiere a la necesidad del surgimiento de actores sociales nuevos en un sistema político relativamente autónomo, en una línea muy similar a la avalada por Cardoso (1996) al reivindicar la revitalización del arte de la política.

<sup>2</sup> O'Donnell (1996) ha discutido con mayor precisión la adecuación de estos criterios a la realidad concreta latinoamericana, a los que ha añadido que los mandatarios no terminen anticipadamente de forma arbitraria los mandatos populares, que no existan vetos a las autoridades políticas por parte de actores no electivos, que exista un territorio nacional que claramente defina a la población electoral y que se recoja la generalizada expectativa de que el proceso electoral y las concomitantes libertades continuarán por un tiempo indefinido.

La situación actual de la democracia latinoamericana se halla, por tanto, en una encrucijada que se aboca a un reto intelectual que, aun conociendo las limitaciones teóricas de la materia,<sup>3</sup> tienda a resolver el problema de su categorización o, al menos, a iluminar los elementos constitutivos de la discusión conceptual. Este estado de cosas tiene más vigencia cuando se introduce en el análisis la constatación de la existencia de una brecha creciente entre democracias liberales y democracias electorales (Diamond, 1996) o, si se prefiere, entre democracias consolidadas o “en vías de consolidación democrática” (Alcántara, 1991).<sup>4</sup> El posible encuadramiento de los casos latinoamericanos en la segunda de las categorías, lejos de clarificar el panorama, tiende a complicarlo debido al disímil desarrollo histórico de la región, que ofrece pautas institucionalizadoras y clave de cultura política muy diferentes según los casos (Mainwaring y Scully, 1996).

El presente artículo trata de abordar algunos de estos problemas sobre la base de las opiniones de un elenco importante de la clase política latinoamericana<sup>5</sup> en torno a cuestiones relativas a la democracia en su país, al nivel de los riesgos existentes, a sus principales ventajas y a la caracterización de la consolidación democrática. Se pretende presentar un escenario que permita mostrar tanto las diferencias nacionales existentes como los puntos de consenso que faciliten acercar una definición actual del término de parte de esta clase política, de acuerdo con sus principales rasgos. Para ello se han seleccionado los casos de doce países de América Latina, doblando los casos analizados en un anterior trabajo en el que ya se trazaron las líneas aquí abordadas.<sup>6</sup> Se trata de doce países que son representativos en términos

<sup>3</sup> Diamond (1996), citando un trabajo no publicado de David Collier y de Steven Levitsky titulado “Democracy ‘With Adjectives’: Conceptual Innovation in Comparative Research”, al señalar la existencia de más de 550 “subtipos” de democracia aboga por la necesidad de un alto grado de claridad conceptual sobre el término “democracia”. Si bien para él queda claro que como sistema de autoridad política ya está separado de los rasgos sociales y económicos, existen todavía concepciones divergentes en los atributos estrictamente políticos que rodean a la democracia, tanto en su rango como en su extensión. Por otra parte, O’Donnell (1996) ha avisado recientemente de las “ilusiones” conceptuales que están invadiendo el momento actual de análisis de los procesos de consolidación democrática.

<sup>4</sup> Las primeras se distinguen de las segundas en la ausencia de “dominios reservados”, en la responsabilidad “horizontal” y en un marco amplio de pluralismo político y cívico que viene a coincidir con los criterios que usa Freedom House en su análisis anual de la libertad en el mundo. Pero también las diferencian el rendimiento de sus políticas públicas en el marco general que supone la compatibilización de la apertura política con la apertura económica (Alcántara, 1995) en torno, más precisamente, a la evaluación del crecimiento económico e, inmediatamente, a la redistribución de la riqueza.

<sup>5</sup> Se trata de los diputados de los congresos nacionales sobre la base de una encuesta realizada a los mismos en el marco de un proyecto de investigación financiado por el Plan Nacional de Ciencia y Tecnología de España, dirigido por Manuel Alcántara y titulado “Élites parlamentarias en América Latina”, Ref. SEC95-0845. Una aproximación a los principales presupuestos teóricos de esta investigación puede encontrarse en Manuel Alcántara e Iván Llamazares (1997).

<sup>6</sup> Se refiere al presentado como ponencia en el III Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración celebrado en Salamanca del 1 al 3 de octubre de 1997 y publicado bajo el título “Democracia y valores democráticos en la clase política latinoamericana”, *Ecuador. Debate*, Quito, 1997, núm. 42, pp. 113-129. En él solamente se abordaban los casos de Costa Rica, Chile, Ecuador, Panamá, Perú y Uruguay.

geográficos (cuatro del Cono Sur: Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay; tres andinos: Ecuador, Perú y Venezuela; tres centroamericanos: Costa Rica, Honduras y Panamá; México y la República Dominicana) y de desarrollo político (contrasta la “madurez” política que, en principio, existe en Costa Rica, Chile y Uruguay con la “precariedad” democrática de Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana, y la situación intermedia de Argentina y Venezuela).<sup>7</sup>

## LA DEMOCRACIA HOY

El consenso en la élite política estudiada es máximo cuando se analiza la valoración teórica de la democracia (cuadro I). Ésta es una circunstancia que *a priori* no debe ser motivo de extrañeza, toda vez que se trata de una clase política usufructuadora de los beneficios que le reporta el hecho de pertenecer activamente al juego político existente, el cual está definido por patrones democráticos donde las elecciones y los partidos desempeñan un papel central. De esta suerte, no resulta insólito constatar que los valores medios de las respuestas ofrecidas a la pregunta de si la democracia es siempre el mejor sistema político fluctúen entre 1.02 y 1.50.<sup>8</sup> Algo similar ocurre a la hora de aceptar a las elecciones como el mejor medio para expresar siempre las preferencias políticas variando el grado de acuerdo entre 1.08 y 1.44. En ambos casos, el elemento de mayor significación viene dado por la disparidad de las medias para los doce países estudiados, con que se conforman netamente tres bloques: el constituido por Argentina, Costa Rica, Paraguay y Uruguay, cuyos valores medios son en las dos preguntas los más próximos al máximo acuerdo; el solitario de Panamá que aboga por valores menos proclives a la democracia, y el resto de los casos.

Esta división queda reforzada al analizar las respuestas a las preguntas acerca de si la democracia pudiera ser peligrosa porque fuera plausible que conllevara desorden y desorganización y de si es posible que haya democracia sin partidos. Aunque de nuevo son Uruguay, Argentina y Costa Rica los que tienen unos valores medios más favorables a posiciones democráticas, el grado de aproximación entre los valores mínimos y máximos se acrecienta, mostrando, por consiguiente, que en sendas categorizaciones de la democracia se registra una mayor disparidad media entre las opiniones de los diputados estudiados. Así, en la pregunta que tiende a equiparar democracia con desorden se registra la mayor separación entre los dos casos extremos que son Uruguay y Ecuador (de 1.18), con un valor doble a la separación en los valores medios de las dos primeras preguntas. En cuanto a la equiparación de demo-

<sup>7</sup> La representatividad de estos casos es ciertamente relativa en el ámbito latinoamericano, cuyos elevado número y rica casuística hacen difícil la extrapolación, pero de cualquier manera permite una aproximación interesante y bastante precisa a la realidad de la región.

<sup>8</sup> En estas primeras aproximaciones se ha preferido trabajar con los valores medios de las respuestas en una escala de uno a cuatro, donde uno es el nivel de máximo acuerdo y cuatro el de mínimo. Ésta es una forma de acercarse a la realidad que destaca fundamentalmente rasgos generales del colectivo estudiado, en este caso nacional, y permite comparaciones fáciles con los otros casos a analizar.

cracia y actividad partidista, la distancia entre el valor medio del caso más proclive (Uruguay) y el menos proclive (Perú) es de 0.87.

En términos individuales, Chile protagoniza la situación más sorprendente: los valores medios en las respuestas de sus diputados no se asemejan a los de Costa Rica y Uruguay, como cabría esperar en función de la tradición democrática de su sistema político, sino que se entrelazan en el bloque conformado por los otros tres países. De esta suerte, únicamente se aproxima a los dos países citados y a Argentina separándose claramente del resto a la hora de valorar el papel a desempeñar en la democracia por parte de los partidos, lo que viene a reivindicar el paso de su tradición partidista. Sin embargo, su no alineamiento con Costa Rica y Uruguay, y ni siquiera con Argentina ni Venezuela en los otros tres ejes, confirma la existencia de un pesado lastre no democrático en los valores de su clase parlamentaria como consecuencia del reciente pasado autoritario.

No obstante, cuando se analizan los valores medios a las respuestas de preguntas que se refieren no tanto a cuestiones de valoración teórica de la democracia cuanto a la evaluación de la democracia en el país concreto, la división entre los doce casos analizados configura nítidamente dos bloques (cuadro II). Argentina, Costa Rica, Uruguay y Chile tienen valores medios de las respuestas proclives a definir la democracia en dichos países como muy estable, comprendidos entre 1.38 y 1.70, mientras que los de los ocho restantes se sitúan entre 1.95 (Honduras) y 2.87 (México). Algo similar ocurre al evaluar el grado de confianza de las elecciones en su país en la última década, si bien la brecha es significativamente más amplia, donde se pasa de valores medios prácticamente máximos (en este caso el valor máximo es de cinco y el mínimo de uno) comprendidos entre 4.99 (Chile), 4.90 (Costa Rica), 4.89 (Uruguay) e incluso más alejada Argentina con 4.33 de otros más cuestionadores de la honestidad electoral (entre 4.01 de Ecuador y el muy extremo de 2.23 de República Dominicana).

Por todo ello, la democracia hoy en América Latina, desde la perspectiva de la clase política legislativa, presenta diferentes niveles de madurez, medida en su grado de legitimación y en su vehiculación a través de los partidos políticos y de los procesos electorales, según los casos nacionales abordados. En este sentido, se siguen manteniendo las divisiones clásicas de la diferenciación política de la región, según las cuales existe un "polo avanzado", conformado por Costa Rica y Uruguay y, en segundo término, por Argentina y Venezuela, y el resto de los países. Chile, que habría estado tradicionalmente en el citado polo, se encuentra descolgado como consecuencia de los duraderos efectos de su inmediato pasado autoritario.

#### LAS AMENAZAS A LA DEMOCRACIA

La conceptualización instrumental de lo que es democracia para esta élite política puede ser formalizada tanto a través de la visualización del grado de amenaza que, según su opinión, supondrían determinados problemas, como mediante el señala-

miento de las principales ventajas que acarrea la democracia. En el primer caso se han presentado once asuntos diferentes que pueden agruparse en cuatro categorías; la primera, de carácter estrictamente político, recogería las relaciones entre las fuerzas armadas y el gobierno,<sup>9</sup> al terrorismo,<sup>10</sup> al mal funcionamiento del poder judicial, al desinterés de la gente por la política y a los conflictos entre los poderes legislativo y ejecutivo;<sup>11</sup> la segunda categoría viene conformada por variables como la crisis económica y la deuda externa; la tercera categoría tiene expresión claramente social y está integrada por la delincuencia, asaltos y robos, y por las huelgas, paros y conflictos laborales; finalmente, la cuarta categoría contempla un componente socioeconómico, recogiendo al desempleo y a la extrema pobreza como asuntos que la integran.

La valoración ofrecida por los diputados entrevistados de estos asuntos muestra a la categoría de contenido político como la que menos representa hoy una amenaza para la democracia en su país. Al analizar los valores medios (en una escala de 1 a 5) de las respuestas sobre la ponderación de la amenaza que representan determinados asuntos (cuadro III.a), se constata que en ocho de los doce países la extrema pobreza es concebida como la amenaza más significativa para la democracia, y en los cuatro restantes lo es en segundo lugar. En esos países la amenaza mayor es la crisis económica (Paraguay, Uruguay y Venezuela) y el mal funcionamiento del poder judicial (Argentina). Los valores medios muestran, por otra parte, que los diputados entrevistados discriminan perfectamente la implicación que tienen los distintos asuntos enunciados marcando diferencias que son significativas; así, éstas van del 1.22 en Uruguay al 2.13 en Ecuador.

En términos de porcentajes de los diputados de los países estudiados que consideran estos temas una amenaza muy importante e importante para la democracia hoy en su país (cuadro III.b), las respuestas son muy similares. Para el mayor grupo, aunque el apoyo porcentual varía entre el 92% y el 39%, la extrema pobreza es la amenaza más seria en nueve de los doce países, la crisis económica lo es en Costa Rica y en la República Dominicana y el desinterés de la gente por la política en Uruguay. Pareciera, por tanto, que las categorías socioeconómicas y económicas prevalecen sobre las políticas y las sociales.

El nivel porcentual de la importancia de estos asuntos es, sin embargo, muy diferente entre Ecuador, Honduras y Panamá, por una lado, y el resto por el otro. Los diputados de Ecuador y de Honduras tienen una tendencia más acentuada a valorar

<sup>9</sup> Recuérdese que éste es todavía hoy un tema fundamental, entre otros, en países como Chile (Pinochet era comandante en jefe de las fuerzas armadas hasta marzo de 1998), Ecuador (las fuerzas armadas jugaron un papel de arbitraje decisivo en la crisis de febrero de 1997), Paraguay (su comandante en jefe Lino Oviedo protagonizó en 1996 uno de los más recientes intentos de golpe de Estado) y Perú (donde las fuerzas armadas imponen al ejecutivo la agenda exterior en el conflicto con Ecuador y en la represión a aquellos medios de comunicación que las critican).

<sup>10</sup> Problema de impacto fundamental en Colombia y, en menor medida, en México y Perú.

<sup>11</sup> De los que han sido ejemplo las graves crisis, todas ellas en la presente década, acaecidas en Brasil, Guatemala, Haití, Venezuela, Perú y Ecuador, y que terminaron o bien con la renuncia o dimisión forzada del presidente o con la disolución del Congreso.

las distintas cuestiones; de esta suerte, seis de los once asuntos son concebidos por más del 50% de los entrevistados como muy importantes e importantes, y sólo cuatro en Panamá. Por el contrario, para los diputados chilenos y los uruguayos ningún asunto de los referidos es tan importante que merezca el apoyo de más del 40% de los entrevistados, y en los casos de Costa Rica y de Perú un solo asunto es valorado de esta guisa por más del 50 por ciento.

Un análisis más pormenorizado por países muestra, en términos relativos, cómo en Chile son evaluadas con preocupación las relaciones entre las fuerzas armadas y el gobierno, así como en Ecuador, Honduras, Panamá, Paraguay y Perú, lo que viene a significar que en dichos países la “cuestión militar” no está completamente cerrada. Por otra parte, en Ecuador no se presagia el virulento enfrentamiento entre los poderes legislativo y ejecutivo que aconteció en febrero de 1997,<sup>12</sup> toda vez que el valor medio del grado de riesgo de esta circunstancia es el sexto de entre los once asuntos presentados a evaluación. Asimismo es de destacar que en Perú tampoco se percibía la amenaza terrorista como un elemento importante, puesto que es considerado un factor en quinto lugar,<sup>13</sup> si bien en un análisis horizontal era el país en donde el terrorismo centraba una mayor atención como amenaza a la democracia.

Las amenazas a la democracia hoy tienen, mayoritariamente, un componente económico. De alguna manera, los resultados de la política (la economía) son el principal factor de riesgo, de acuerdo con la percepción de la clase política legislativa entrevistada. En este ámbito se destacan el propio concepto ambiguo de “crisis económica” y sus efectos directos en el desempleo y en la extrema pobreza. Esta interrelación pone de relieve la importancia de desarrollar “acciones pedagógicas” que intenten desvincular la definición democrática de la política de los propios resultados, coyunturales, de la economía.

#### LAS VENTAJAS DE LA DEMOCRACIA

Como lo hemos señalado, una segunda forma de aproximarse a la democracia (en tanto sinónimo de régimen democrático) es mediante la identificación de las ventajas que pudiera acarrear su ejercicio. En este sentido, se han enunciado diez características que podrían agruparse en tres grandes concepciones: la primera podría definirse como liberal-individual y recoge las ideas de mejora de oportunidades de desarrollo personal, asegurar la libertad de las personas y asegurar el respeto a los derechos humanos; la segunda se referiría a una suerte de nivel social-participativo que integra las ideas de mejor convivencia, solución a los problemas de forma pacífica, elección de las autoridades de gobierno y participación en las decisiones; y la tercera tendría un componente claramente económico por mediación de las ideas

<sup>12</sup> Las entrevistas se efectuaron en agosto-septiembre del año anterior.

<sup>13</sup> Las entrevistas fueron realizadas exactamente un año antes del comienzo de la crisis de la embajada de Japón.

relativas a que con ella la economía crece, disminuye la pobreza y se produce una mejor distribución de los ingresos.

La principal ventaja (cuadro IV.a) para nueve de los doce países estudiados es que la democracia asegura la libertad de las personas. Solamente para Honduras y México radica en que se puede elegir a las autoridades de gobierno, y para Panamá radica en que la economía crece más.<sup>14</sup> La segunda ventaja (cuadro IV.b), para seis de los doce países, radica en que se asegura el respeto a los derechos humanos; los diputados chilenos, paraguayos y hondureños abogaron por la seguridad de la libertad de las personas, los diputados argentinos y mexicanos porque se pueden elegir a las autoridades del gobierno y los costarricenses por la solución de los problemas pacíficamente. Consiguientemente, se constata, de forma prácticamente total, que los diputados de los países estudiados se inclinan por una concepción de la democracia que se inscribiría en la categoría liberal-individual, instancia que representa una opción extremadamente clásica de la funcionalidad de la democracia. Esto es aún más evidente cuando se suman los porcentajes de las diferentes ideas según las distintas categorías, si bien se conforman dos grupos de países según el total acumulado como primera ventaja, que es el siguiente para la citada categoría liberal-individual: Argentina: 63%; Costa Rica: 61%; Chile: 64%; Ecuador: 62%; Paraguay: 64%; Perú: 58% y Uruguay: 65%; por un lado, y del otro estarían Honduras: 41%; México: 32%; Panamá: 40%; Rep. Dominicana: 52%, y Venezuela: 43%. Así mismo, como segunda ventaja, el total acumulado de esta categoría es: Argentina: 41%; Costa Rica: 33%; Chile: 49%; Ecuador: 55%; Honduras: 60%; México: 24%; Panamá: 35%; Paraguay: 57%; Perú: 53%; Rep. Dominicana: 53%; Uruguay: 45%, y Venezuela: 33%. Lejos quedan visiones participativas o económicas de la democracia en virtud de los datos aquí ofrecidos.

Es interesante contrastar estos resultados con los ofrecidos en el apartado anterior. Mientras que la clase política entiende la democracia con una visión donde prevalecen aspectos estrictamente políticos enclavados en la más pura tradición liberal, la percepción de sus amenazas no proviene del mal funcionamiento de estos principios, sino del rendimiento del sistema político en clave económica o de sus efectos en las variables socioeconómicas.

Contrariamente a las amenazas a la democracia, las ventajas de la misma son empleadas en la dimensión liberal de la política, es decir, en el propio componente conceptual o estructural de la política (derechos, capacidad de elegir a las autoridades) y no en sus resultados materiales en clave de política económica. Tras el largo periodo de déficit democrático vivido en la región, esta situación no deja de ser novedosa y constitutiva de un paso necesario hacia la consolidación democrática.

<sup>14</sup> Sin duda es una opinión consecuencia del desastre y del caos económico del gobierno autoritario inmediatamente precedente del general Noriega.

## EL NIVEL DE LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

Con frecuencia se señalan los valores que orientan las actitudes y comportamientos de las élites políticas como uno de los factores más relevantes a la hora de explicar la consolidación de los regímenes democráticos (Martínez, 1997:119). Es por ello por lo que se ofreció a los diputados entrevistados que identificaran, entre diferentes características, aquella que en su opinión fuera más relevante en relación con la consolidación democrática. No se partía de una definición previa de consolidación democrática, sino que se dejaba ésta al buen entender del entrevistado. En esta ocasión, las ocho características ofrecidas<sup>15</sup> se centraban estrictamente en características políticas de la operatividad del régimen político.

La característica más relevante para todos los casos estudiados (cuadro V.a) se refería al mantenimiento de un consenso entre los principales partidos en la Constitución y las instituciones básicas. No deja de ser interesante que uno de los porcentajes más bajos se encuentre en un país, Ecuador, que, poco después, entró en una severa crisis institucional que llevó a la apertura de un nuevo proceso de reforma constitucional sancionado por un plebiscito en mayo de 1997. Los otros casos son Paraguay y Honduras. La segunda característica de la consolidación democrática muestra una mayor dispersión. El consenso económico o, si se prefiere, los acuerdos económicos entre gobiernos, sindicatos y empresarios, es aceptado en segundo lugar en Chile, Uruguay, Honduras y Panamá; la confianza en los procesos electorales lo es en Argentina, Ecuador, México, Paraguay y República Dominicana; estos tres últimos países han tenido que confrontar serias crisis en el ámbito electoral.

Es interesante destacar el muy bajo nivel de respuestas, en el ámbito tanto de la primera característica de la consolidación democrática como de la segunda, centradas en la moderación de la izquierda y en la tolerancia de la derecha, lo que puede traducir la casi nula polarización ideológica del espectro político. La necesaria moderación de la izquierda solamente es percibida como un elemento favorable en segundo lugar para la consolidación democrática por el 9% de los diputados panameños entrevistados y es prácticamente nula en el resto de los casos estudiados. Igualmente, una política activa en derechos humanos, epígrafe que está detrás del más genérico de la investigación, y el castigo de los actos ilegales y criminales de las autoridades, son prácticamente ignorados como primera característica de la consolidación democrática y sólo mínimamente percibidos en primer término en Honduras (8%), Argentina (7%) y Venezuela (6%), y en segundo término en Paraguay (19%), Honduras (15%) y Perú (10%). Circunstancia que avala la idea de que las transiciones políticas se construyeron sobre amplios "arcos del silencio" y del olvido.

La consolidación democrática no tiene por qué ser analizada exclusivamente a través de las categorías recién enunciadas. A la evaluación de la misma tienen que

<sup>15</sup> Se dejaba la posibilidad abierta de que el diputado entrevistado formulara otras que no estuvieran contempladas en el listado, facilidad que prácticamente no fue utilizada.

incorporarse los tres niveles abordados anteriormente. Éstos son: el grado de legitimidad alcanzado por el régimen democrático, el nivel de la percepción de las amenazas a la democracia existente y las ventajas de la misma. Consiguientemente, aparecen entrelazadas la legitimidad y la eficacia; esta última integra la dimensión procedimental —entendida como el funcionamiento en concreto de las instituciones— y la dimensión económica, en la que se dan cabida los resultados de las diferentes políticas públicas aplicadas.

## CONCLUSIÓN

Las percepciones de la democracia de la élite parlamentaria latinoamericana muestran un estado de salud de la misma que se ve afectado en gran medida por la “memoria y la experiencia del funcionamiento de los distintos regímenes políticos”, de suerte que esta memoria se convierte en “la variable que con más intensidad sirve para interpretar las actitudes de los parlamentarios hacia la democracia” (Martínez, 1997:152). La memoria es un excelente aval en favor de la demostrada proclividad democrática de Costa Rica y de Uruguay, y de las reticencias chilenas por el peso del influyente periodo autoritario de Pinochet; lo es también en los casos de menor tradición democrática, en sentido negativo, de Ecuador, Panamá y Perú.

Por otra parte, se percibe una clara disparidad nacional en las respuestas ofrecidas a las diferentes preguntas. De ahí que se derive una enorme dificultad de hablar en términos regionales de democracia. Las distintas visiones de ésta por una élite profesionalizada, en mayor o menor medida, pone bien de relieve que cualquier aproximación al estudio del tema, considerando América Latina como un todo, es susceptible de cálculos erróneos y de contribuir a una ceremonia conceptual del caos.

Por último, se registra una evidente confrontación en una concepción de la democracia cuyas ventajas son expresadas en términos del liberalismo político clásico y unos riesgos que proceden del rendimiento en clave de resultados socioeconómicos, o estrictamente económicos, de la acción del gobierno. Esta especie de contradicción puede interpretarse en clave del binomio legitimidad-eficacia, en el sentido de que si no parece existir un cuestionamiento a los principios de legitimidad liberales, puesto también de relieve en el apartado dedicado a la consolidación democrática, los problemas aparecen a la hora de no resolver la pobreza existente en las sociedades latinoamericanas, en el más genérico de la crisis económica, o en el desempleo. Esta situación coincide plenamente con la idea, derivada de un estudio de cultura política de las sociedades latinoamericanas, de que “la democracia parece haber ganado legitimidad, pero carece de eficacia” (Linz, Lipset y Bunker Pool, 1996:34). Como también se ha señalado, los intentos de persecución de una democracia más profunda y genuina en América Latina pueden llevar a no procurar gobiernos más eficientes, aunque sí más estables (Shifter, 1997:127). Los datos aquí presentados van en la misma dirección.

CUADRO I

VALORACIÓN TEÓRICA DE LA DEMOCRACIA  
VALORES MEDIOS  
(1=MÁXIMO ACUERDO, 4=MÍNIMO ACUERDO)  
(n)

	<i>Arg.</i>	<i>C. Rica</i>	<i>Chile</i>	<i>Ecu.</i>	<i>Hond.</i>	<i>Méx.</i>	<i>Pan.</i>	<i>Par.</i>	<i>Perú</i>	<i>R. Dom.</i>	<i>Uru.</i>	<i>Ven.</i>
La democracia es siempre el mejor sistema político para un país	1.02 (68)	1.10 (51)	1.20 (93)	1.11 (70)	1.37 (67)	1.21 (123)	1.50 (54)	1.12 (47)	1.28 (87)	1.21 (62)	1.07 (73)	1.15 (69)
Las elecciones son siempre el mejor medio para expresar preferencias políticas	1.25 (67)	1.08 (49)	1.38 (94)	1.41 (71)	1.38 (67)	1.21 (122)	1.44 (55)	1.08 (47)	1.21 (87)	1.16 (62)	1.16 (73)	1.30 (69)
La democracia es peligrosa porque trae desorden y desorganización	3.88 (67)	3.79 (52)	3.67 (94)	2.72 (71)	2.89 (66)	3.66 (123)	3.60 (53)	3.36 (47)	3.43 (85)	3.72 (62)	3.90 (73)	3.71 (69)
Sin partidos políticos no puede haber democracia	1.16 (67)	1.13 (50)	1.24 (94)	1.45 (71)	1.56 (66)	1.74 (123)	1.71 (55)	1.57 (47)	1.98 (85)	1.19 (62)	1.12 (73)	1.37 (69)

CUADRO II

VALORACIÓN DE LA DEMOCRACIA EN SU PAÍS  
VALORES MEDIOS  
(n)

	<i>Arg.</i>	<i>C. Rica</i>	<i>Chile</i>	<i>Ecu.</i>	<i>Hond.</i>	<i>Méx.</i>	<i>Pan.</i>	<i>Par.</i>	<i>Perú</i>	<i>R. Dom.</i>	<i>Uru.</i>	<i>Ven.</i>
Estabilidad de la democracia en su país (1= muy estable, 4= nada estable)	1.61 (68)	1.38 (52)	1.70 (94)	2.01 (69)	1.95 (65)	2.87 (116)	1.96 (53)	2.55 (47)	2.21 (86)	2.41 (60)	1.50 (72)	2.50 (67)
Grado de confianza de las elecciones en su país en la última década (1= mínimo, 5=máximo)	4.33 (66)	4.90 (52)	4.99 (94)	4.01 (71)	3.40 (67)	2.85 (120)	3.63 (51)	2.76 (47)	3.84 (85)	2.23 (61)	4.89 (73)	3.26 (69)

CUADRO III.a

VALORACIÓN DE LOS DIPUTADOS CON RESPECTO AL GRADO DE AMENAZA PARA LA DEMOCRACIA HOY EN SU PAÍS DE LOS SIGUIENTES ASUNTOS  
VALORES MEDIOS  
(1=MÍNIMO, 5=MÁXIMO)

	<i>Arg.</i>	<i>C. Rica</i>	<i>Chile</i>	<i>Ecua.</i>	<i>Hond.</i>	<i>Méx.</i>	<i>Pan.</i>	<i>Par.</i>	<i>Perú</i>	<i>R. Dom.</i>	<i>Uru.</i>	<i>Ven.</i>
Las relaciones entre las FF.AA. y el gobierno	1.63	1.74	2.56	2.56	2.90	1.84	2.83	<b>3.38</b>	2.93	2.21	2.07	2.26
La crisis económica	3.23	3.47	2.38	<b>4.68</b>	4.16	4.02	3.74	4.00	3.29	4.03	3.12	4.38
El terrorismo	2.05	1.96	2.20	2.66	2.61	2.54	2.47	2.36	<b>3.29</b>	1.93	1.96	1.65
El desempleo	3.80	2.90	2.45	4.15	<b>4.31</b>	3.78	4.20	3.70	3.38	3.75	3.00	3.58
El mal funcionamiento del poder judicial	3.92	2.92	2.57	3.92	4.00	3.67	3.53	3.96	3.46	<b>4.10</b>	2.49	<b>4.10</b>
La deuda externa	2.96	2.67	1.49	3.56	<b>3.88</b>	3.48	3.07	2.51	2.65	3.31	1.90	3.32
La delincuencia, asaltos y robos	2.20	3.25	2.32	3.13	3.57	2.97	2.92	3.62	2.51	2.80	2.25	<b>3.71</b>
Las huelgas, paros y conflictos laborales	1.92	2.22	2.44	2.56	<b>3.44</b>	2.33	2.74	3.00	2.13	2.55	2.10	2.23
La extrema pobreza	3.80	3.51	3.13	<b>4.69</b>	4.51	4.02	4.31	3.85	3.57	4.13	3.07	4.35
El desinterés de la gente por la política	<b>3.42</b>	3.02	2.43	3.21	2.92	3.26	2.91	2.89	2.64	2.68	3.04	3.22
Los conflictos entre el p. legislativo y el ejecutivo	2.66	2.74	2.00	<b>3.31</b>	2.95	2.12	3.18	2.79	2.66	2.69	2.08	2.42
n	67	52	94	71	65	122	54	47	87	61	73	69

Pregunta: ¿Hasta que punto resulta(n)....., hoy una amenaza para la democracia en su país?

CUADRO III.b

PORCENTAJES DE LAS RESPUESTAS DE LOS DIPUTADOS QUE CONSIDERAN UNA AMENAZA MUY IMPORTANTE E IMPORTANTE PARA LA DEMOCRACIA HOY EN SU PAÍS LOS SIGUIENTES ASUNTOS

	<i>Arg.</i>	<i>C. Rica</i>	<i>Chile</i>	<i>Ecua.</i>	<i>Hond.</i>	<i>Méx.</i>	<i>Pan.</i>	<i>Par.</i>	<i>Perú</i>	<i>R. Dom.</i>	<i>Uru.</i>	<i>Ven.</i>
Las relaciones entre las FF.AA. y el gobierno	4	8	22	34	32	10	30	49	34	13	8	16
La crisis económica	44	57	22	90	76	73	59	70	46	74	37	84
El terrorismo	12	17	16	35	31	30	26	23	53	21	15	7
El desempleo	67	35	16	80	84	71	78	57	44	59	35	58
El mal funcionamiento del poder judicial	65	29	16	72	67	63	60	74	48	71	19	70
La deuda externa	32	25		63	71	53	31	17	21	40	13	43
La delincuencia, asaltos y robos	12	39	11	48	58	35	32	49	16	27	8	57
Las huelgas, paros y conflictos laborales	6	16	15	23	48	19	24	32	10	16	8	13
La extrema pobreza	64	49	39	92	89	73	83	68	54	72	37	84
El desinterés de la gente por la política	49	31	21	46	18	38	33	19	26	26	40	40
Los conflictos entre el p. legislativo y el ejecutivo	22	35	8	51	40	16	46	30	26	29	16	23

CUADRO IV.a

PRINCIPAL VENTAJA DE LA DEMOCRACIA  
(EN PORCENTAJES)

	Arg.	C. Rica	Chile	Ecua.	Hond.	Méx.	Pan.	Par.	Perú	R. Dom.	Uru.	Ven.
La economía crece más	2	0	0	6	17	2	30	4	10	8	1	2
Mejores oportunidades de desarrollo personal	0	9	4	13	12	5	23	21	14	15	6	4
Produce una mejor convivencia	8	6	14	9	3	6	7	4	7	10	8	9
Disminuye la pobreza	0	4	1	7	2	5	2	0	6	0	0	0
Asegura la libertad de las personas	47	27	44	39	18	21	11	26	36	29	51	36
Se asegura el respeto a los derechos humanos	16	25	16	10	11	6	6	17	8	8	8	3
Se solucionan los problemas en forma pacífica	4	6	3	0	8	11	4	0	3	7	4	7
Se puede elegir a las autoridades de gobierno	15	13	12	10	26	24	11	13	8	15	14	25
Se produce una mejor distribución de los ingresos	0	0	0	1	0	2	0	0	1	2	0	1
Se puede participar en las decisiones	8	10	6	5	3	18	6	15	7	6	8	13
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
n	68	52	94	71	66	123	54	47	87	62	73	69

Pregunta: ¿Cuáles son en su opinion las tres principales ventajas de la democracia por orden de preferencia?

CUADRO IV.b

SEGUNDA VENTAJA DE LA DEMOCRACIA  
(EN PORCENTAJES)

	Arg.	C. Rica	Chile	Ecu.	Hond.	Méx.	Pan.	Par.	Perú	R. Dom.	Uru.	Ven.
La economía crece más	2	0	0	1	3	3	8	0	2	3	1	0
Mejores oportunidades de desarrollo personal	3	6	5	1	12	5	14	13	8	10	8	7
Produce una mejor convivencia	6	6	9	4	2	4	15	9	8	3	11	4
Disminuye la pobreza	0	0	0	9	3	1	17	2	1	6	1	2
Asegura la libertad de las personas	16	10	24	24	30	11	2	31	17	16	11	9
Se asegura el respeto a los derechos humanos	22	17	20	30	18	8	19	13	28	27	26	17
Se solucionan los problemas en forma pacífica	13	19	13	9	11	20	11	9	11	7	12	19
Se puede elegir a las autoridades de gobierno	27	13	16	11	15	22	10	15	12	18	21	17
Se produce una mejor distribución de los ingresos	2	15	0	10	3	6	0	4	0	0	0	10
Se puede participar en las decisiones	9	14	13	1	3	20	4	4	9	10	9	15
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
n	67	52	94	71	66	123	54	46	87	62	73	69

Pregunta: ¿Cuáles son en su opinión las tres principales ventajas de la democracia por orden de preferencia?

CUADRO V.a

PRIMERA CARACTERÍSTICA DE LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA  
(EN PORCENTAJES)

	<i>Arg.</i>	<i>C. Rica</i>	<i>Chile</i>	<i>Ecua.</i>	<i>Hond.</i>	<i>Méx.</i>	<i>Pan.</i>	<i>Par.</i>	<i>Perú</i>	<i>R. Dom.</i>	<i>Uru.</i>	<i>Ven.</i>
Consenso entre los principales partidos en la Constitución y las instituciones básicas	47	38	62	35	35	43	<b>63</b>	28	48	39	56	40
Los acuerdos económicos entre gobiernos, sindicatos y empresarios	3	6	15	<b>18</b>	14	0	13	17	8	8	<b>18</b>	12
Descentralización y democratización regional	6	15	3	<b>28</b>	0	9	10	23	21	19	3	20
La moderación de la izquierda	0	2	<b>3</b>	0	1	0	0	2	0	0	0	0
Confianza en los procesos electorales	12	35	11	8	21	<b>36</b>	11	13	13	26	18	10
Control de la constitucionalidad de las leyes por un tribunal constitucional independiente y respetado	<b>23</b>	4	3	6	21	9	2	15	6	5	1	12
La investigación y castigo de los actos ilegales y criminales de las autoridades	7	0	1	0	<b>8</b>	1	0	2	2	3	1	6
La tolerancia de la derecha	<b>2</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Otros	0	0	1	0	0	<b>2</b>	0	0	0	0	1	0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
n	68	52	93	69	66	123	55	47	86	62	72	68

Pregunta: Elija las tres características que le parezcan más relevantes para la consolidación democrática.

CUADRO V.b

SEGUNDA CARACTERÍSTICA DE LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA  
(EN PORCENTAJES)

	<i>Arg.</i>	<i>C. Rica</i>	<i>Chile</i>	<i>Ecu.</i>	<i>Hond.</i>	<i>Méx.</i>	<i>Pan.</i>	<i>Par.</i>	<i>Perú</i>	<i>R. Dom.</i>	<i>Uru.</i>	<i>Ven.</i>
Consenso entre los principales partidos en la Constitución y las instituciones básicas	17	15	13	16	19	16	6	11	8	<b>23</b>	11	10
Los acuerdos económicos entre gobiernos, sindicatos y empresarios	9	17	<b>35</b>	22	25	7	27	8	17	8	32	13
Descentralización y democratización regional	18	12	16	22	8	21	27	23	<b>31</b>	16	15	37
La moderación de la izquierda	4	0	2	1	0	0	<b>9</b>	0	2	0	0	2
Confianza en los procesos electorales	28	23	15	25	19	<b>35</b>	23	28	18	26	22	19
Control de la constitucionalidad de las leyes por un tribunal constitucional independiente y respetado	15	<b>25</b>	10	9	14	17	6	11	13	21	13	10
La investigación y castigo de los actos ilegales y criminales de las autoridades	9	8	8	5	15	4	2	<b>19</b>	10	6	5	7
La tolerancia de la derecha	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	<b>1</b>	0
Otros	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1	<b>2</b>
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
n	68	52	93	69	67	121	55	47	86	62	72	68

Pregunta: Elija las tres características que le parezcan más relevantes para la consolidación democrática.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alcántara, Manuel, 1991, "Sobre el concepto de países en vías de consolidación democrática", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 74, pp. 113-130.
- Alcántara, Manuel, 1995, "De la reforma y la consolidación del sistema político en el equilibrio entre democracia y mercado en América Latina", en Manuel Alcántara e Ismael Crespo (comps.), *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*, Ediciones de la Universidad de Salamanca, Salamanca.
- Alcántara, Manuel e Iván Llamazares, 1997, "El análisis de los diputados latinoamericanos en el contexto de los estudios sobre la clase política. Características, objetivos y estrategias de investigación", *América Latina hoy*, núm. 16, Salamanca, pp. 15-28.
- Cardoso, Fernando Henrique, 1996, "In Praise of the Art of Politics", *Journal of Democracy*, vol. 7, núm. 3, pp. 7-19.
- Diamond, Larry, 1996, "Is the third wave over?", *Journal of Democracy*, vol. 7, núm. 3, pp. 20-37.
- Linz, Juan J., Seymour Martin Lipset y Amy Bunger Pool, 1996, "Condiciones sociales para la democracia en América Latina. Análisis de la encuesta de Latino Barómetro", en *Gobernabilidad y desarrollo democrático en América Latina y el Caribe*, PNUD, Nueva York, pp. 15-41.
- Maniwaring, Scott y Timothy R. Scully (comps.), 1996, *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford University Press, Stanford.
- Mainwaring, Scott y Matthew Sober Shugart, 1997, "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate", en Scott Mainwaring y Matthew Sober Shugart, 1997, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, pp. 12-54.
- Martínez, Antonia, 1997, "Élites parlamentarias y cultura política en América Latina", en Pilar del Castillo e Ismael Crespo (comps.), *Cultura política*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 115-153.
- O'Donnell, Guillermo, 1994, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1, pp.: 55-69.
- O'Donnell, Guillermo, 1996, "Illusions about Consolidation", *Journal of Democracy*, vol. 7, núm. 2, pp. 34-51.
- Shifter, Michael, 1997, "Tensions and Trade-offs in Latin America", *Journal of Democracy*, vol. 8, núm. 2, pp. 114-128.
- Touraine, Alain, 1997, "Amérique Latine: la sortie de la transition libérale", *Problèmes d'Amérique Latine*, núm. 25, pp. 131-150.