

**LA DEMOCRACIA
EN AMÉRICA LATINA**

Francisco Valdés-Ugalde

**LA DEMOCRACIA
EN AMÉRICA LATINA**

El fracaso de la inclusión
y el surgimiento
de las autocracias

(prometeo)
editorial

Valdés-Ugalde, Francisco

La democracia en América Latina : el fracaso de la inclusión y el surgimiento de las autocracias / Francisco Valdés-Ugalde. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Prometeo 30/10, 2026. 244 p. ; 23 x 16 cm. - (Pensamiento político contemporáneo / Rocio Annunziata)

ISBN 978-631-323-114-0

I. Democracia. I. Título.

CDD 321.8

Título original: Democracy in Latin America. The Failure of Inclusion and the Emergence of Autocratization

© De Gruyter (Berlin/Boston, 2023)

Diagramación: Leandra Larrosa

Corrección: Lu Frontoni

Diseño de tapa: Nina Turdó

© De esta edición, Prometeo editorial, 2026

Pringles 521 (C1183AEI), Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54-11) 4862-6794 / WhatsApp: +54 9 11 4414-4735

coordinacion@prometeoeditorial.com

www.prometeoeditorial.com

Facebook.com/prometeo3010

Instagram: @prometeo_libros

Twitter: @prometeo_libros

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723

Prohibida su reproducción total o parcial

Derechos reservados

ÍNDICE

NOTA A LA EDICIÓN EN ESPAÑOL.....	9
INTRODUCCIÓN.....	11
CAPÍTULO 1	21
Las transiciones democráticas y la institucionalización de la democracia representativa. Una visión general	
CAPÍTULO 2	59
El desempeño del Estado: desigualdad y exclusión	
CAPÍTULO 3	93
La democracia representativa y cómo medirla	
CAPÍTULO 4	131
Los rostros de la democracia representativa en América Latina	
CAPÍTULO 5	145
El problema es el Estado. Los obstáculos institucionales a la democracia representativa y las reglas del juego	
CAPÍTULO 6	181
¿Qué sigue para la democracia en América Latina?	
REFERENCIAS	229

NOTA A LA EDICIÓN EN ESPAÑOL

Este libro vio la primera luz como *Democracy in Latin America. The Failure of Inclusion and the Emergence of Autocratization*, de Walter De Gruyter GmbH (Berlín/Boston, 2023).

Esta versión en español es esencialmente igual a la versión en inglés. Consideré conveniente actualizar la información estadística ofrecida tomando en cuenta las versiones más recientes de las fuentes usadas disponibles al momento de la traducción. La excepción es el análisis de componentes principales que se presenta en el capítulo tres, que se mantiene en su versión original.

Las obras en idioma inglés que son citadas son traducciones de los originales hechas por el autor. Se optó por esta modalidad considerando que en muchos casos no hay traducciones de dichas obras y para ofrecer al lector la referencia original.

Aparte de estos cambios no hay alteración alguna del contenido de la publicación original.

INTRODUCCIÓN

*No es cierto que los hombres nazcan libres
y en todas partes estén encadenados.
Los hombres nacen infantiles, dependientes
y, por lo tanto, sin libertad.*
Kalman H. Silvert

El lector tiene ante sí un libro que se sitúa a medio camino entre el análisis especializado y el ensayo. La razón de haberlo escrito así es muy sencilla: comprender la realidad de una región del mundo no es únicamente la tarea de una medición escrupulosa de datos “duros” bajo un determinado enfoque científico, sino asimismo la captura del talante de una época. La democracia en el mundo se resiente de fatiga, un cansancio que proviene del agotamiento de sus fuerzas y motores para llevar a cabo la tarea permanente que tiene frente a sí, pero que no siempre sus actores reconocen: la inclusión de todos los ciudadanos en las decisiones políticas a través de mecanismos idóneos. *Doxa* y *episteme* son un dúo presente todo el tiempo en el conocimiento científico de la realidad política. Son inseparables y a la vez distintos. Mostrar la relación y diferenciación entre ellas depende del rigor intelectual de quienes ofrecen explicaciones del mundo humano, mas su convergencia es inevitable cualquiera que sea la metodología y la honradez de la aproximación.

Este libro nace de la convicción de que la agenda democrática no está, ni de lejos, agotada o resuelta en los debates científicos y políticos. De hecho, tal agenda se actualiza hoy en la multitud de conflictos de nuevo

tipo que deben enfrentar los regímenes políticos democráticos y no democráticos, tanto por la pluralización de las identidades y agrupamientos sociales, como por el acomodo internacional de fuerzas que tiene lugar *as we speak*. La conformación del orden político contemporáneo es la de un mundo muy distinto al que se forjó en la segunda posguerra y durante la Guerra Fría y sus secuelas. Privados de las salvaguardas y centinelas que la sostenían en los desaparecidos equilibrios entre bloques geopolíticos y cada vez más a la defensiva, los sistemas políticos democráticos se enfrentan hoy a su némesis: autocracias que le brotan como injertos que se prohijaron en las almácigas del resentimiento y alentadas por una ira que recurre a viejas y decadentes doctrinas con las que desafía al canon democrático como culpable de sus males. Asimismo, los grandes sistemas autoritarios, como China y Rusia, casi toda África –que ha sorprendido al mundo con una considerable evolución democrática– y no pocos países asiáticos, experimentan movilizaciones sociales en pro de la libertad y la apertura política que enfrentan la resistencia y la represión de los beneficiarios de las autocracias. Por todas partes vemos crisis y contemplamos preocupantes síntomas de decadencia en las viejas democracias nacidas de las revoluciones francesa y norteamericana, y en América Latina observamos su florecimiento tardío y su decadencia temprana, esta última en paralelo con aquella. Habría que preguntarse –no sin cauto optimismo– si esa decadencia lo es de la democracia o de las formas institucionales particulares en las que afincó su forma de ser en los siglos XIX y XX. Por las razones esgrimidas y la evidencia encontrada, este libro abraza la segunda idea, y se atreve a sugerir que, en medio de un presente caótico, polisémico y disonante, se abren senderos encaminados a la transformación de la democracia como sistema institucional y que no pocas de las crisis que experimenta son resultado de que *Demos* –tocado también por los males del tiempo– procura alejarse de las formas agotadas de una *Kratia* que se ha vuelto tóxica. En ese viaje sin retorno, ese soberano infante, polimorfo y perverso (como decía Freud de la niñez) juega y jugará con formas destructivas y constructivas, y habrá de ir eligiendo los materiales que edifiquen los sistemas de (auto)gobierno que provea cada idea que ese soberano tenga de sí mismo. Nada augura un futuro mejor, pero los materiales para que pueda darse están a la mano, al igual que las armas de la autodestrucción.

A estos síntomas de crisis interna se agrega el desafío internacional que la democracia recibe de puntos cardinales situados en los cuatro puntos

cardinales, los cuales pretenden tener la llave para entrar al “camino verdadero”: sistemas autocráticos de partidos únicos o déspotas redentores que dicen anteponer los valores más caros de las sociedades en contra de aspiraciones consideradas elitistas, burguesas o apátridas porque se identifican con la lucha a favor de la autonomía personal y la libertad política, como si estas fueran la causa de la enfermedad. El resquemor ante lo universal –al que nos acercó la globalización posimperial y posnacional– ha activado los resortes primitivos del miedo a lo desconocido y del retorno al útero de vetustas pastorales religiosas y seculares. Lejos estamos de los impulsos creativos y ejemplares irradiados por los momentos constitutivos de la democracia como libertad y autonomía individual o colectiva frente al despotismo patrimonialista y el de las doctrinas teocráticas e ideocráticas. Formulando el asunto como pregunta: ¿no estaremos en los bordes de una forma histórica que ya dio de sí, que necesita reinventarse y para hacerlo reclama una imaginación de la que no son capaces las escurridizas musas de los mismos demócratas?

No deja de ser paradójico que este factor internacional adquiera un grado elevado de internalización en las esferas públicas. En una escala que quizás no se había experimentado anteriormente, aunque tenga sus equivalentes en las mutaciones de los grandes imperios del pasado, cada evento político “anómalo” –si es que hay algo como la “normalidad”– en un tejido del globo afecta a otras células lejanas que pertenecen a cuerpos ajenos solo en apariencia. ¿De qué otro modo entender la conmoción general por Vietnam, por la masacre de Tiananmén, por el ataque a las Torres Gemelas, por la globalización de la pandemia de SARS-CoV-2, por la invasión de Ucrania, por la ceba de la violencia con América Latina o por el cambio climático? El temor a cada autócrata que supura por los poros de la corrupción, o el júbilo por libertades ganadas o grandes hallazgos científicos se han vuelto sentimientos compartidos más allá de los lugares en que ocurren, porque representan signos de lo que puede acontecer en otros sitios con los que comparte su ser y su tiempo y que por sus efectos se agregan a nuestra existencia. Quizá esta ha sido siempre la historia de los mundos limitados a confines geográficos, pero hoy ya no existe rincón del planeta que esté radicalmente incomunicado del resto. La esfera política y comunicacional es un hecho cosmopolita marcado por virtudes y defectos que ofrecen difíciles disyuntivas a la decisión política. Hay que recordar a Max Weber cuando al distinguir la ética de la convicción de la ética de la responsabilidad (Weber, 2004) –distinción de la que Maquiavelo ya se

había percatado al reinterpretar el mundo clásico—, puso muy en claro que esa separación podría adquirir niveles intolerables. Lo que fue pensado como decisiones excepcionales ante encrucijadas imposibles se ha rutinizado hasta adquirir la forma de un cinismo mayúsculo, institucionalizado, que permea todos los poros del ser que ya no puede soportarse a sí mismo. Esta parece ser la dolencia mayor de la democracia y de los demócratas en el teatro de la política.

En su origen, la tesis de este libro es muy simple y se remonta a una obra que publiqué sobre México en 2010 (Valdés-Ugalde, 2010). Apuntaba el fin del segundo gobierno después de la transición a la democracia que se coronó con la primera alternancia en el primer año del siglo XXI. Había ocurrido un fenómeno preocupante. Se habían creado las bases jurídicas para el pluralismo, la competencia política y la alternancia entre partidos gobernantes, pero no se habían cambiado las reglas del juego del ejercicio del poder del Estado. El acceso competitivo al poder mediante la garantía del sufragio de los ciudadanos se había conquistado indiscutiblemente con un cambio de régimen político, pero en la forma de gobernar se preservaban (y se preservan hasta hoy) componentes básicos de un Estado que durante más de setenta años había sido moldeado y controlado por un solo partido político con las características del “sistema presidencial de partido hegemónico” definido por Sartori (2005: 204 y *passim*). Me convencí entonces de que el divorcio entre las reglas de acceso y las de ejercicio del poder llegarían a plantear una esquizofrenia. La creciente libertad política chocaría con la libertad para la arbitrariedad de los gobernantes apelando a un sistema arbitral (la ley) que había quedado marcado por la esquizofrenia misma y que servía a sus dos personalidades empujando ora al avance, ora al retroceso democrático. Una realidad muy distinta a la misión democrática de controlar el poder. Con el tiempo me percaté de que esta no era una situación aislada y que en un gran número de democracias recientes, la mayoría de las cuales proveniente de lo que se conoce en ciencia política como “tercera ola de la democratización”, se presentaban síntomas de un problema similar que ameritaba estudio a contrapelo del triunfalismo predominante en los círculos políticos y académicos por la llegada casi simultánea de la democracia a un gran número de países a partir de las dos últimas décadas del siglo XX.

La cuestión ameritaba revisar buena parte de la literatura que había surgido con motivo de las transiciones democráticas para encontrar en ellas respuestas a este problema. A la vez que recurrir a la literatura poli-

tológica y sociológica, me pareció esencial examinar la teoría política normativa. Sin teoría no hay conocimiento, solo apilamiento de datos, y sin teoría normativa no hay rumbo, sino barcos a la deriva. Las batallas se libran en todos los campos. No hay algo así como “teorías empíricas” que lo sean puramente. Toda teoría se basa en hechos de la realidad, pero no puede reducirse a esos hechos. La teoría les antecede; organiza los hechos observables en la forma más coherente posible (causal o no), y una vez elaborada, somete a la prueba continua del debate su organización argumental. Haciendo esto, el conocimiento especializado entra al torrente de la *doxa* y se amalgama con ella, y esta le devuelve con su propio lenguaje la materia para nuevos trabajos de Hércules. Al final de cuentas, la política es, *par excellence*, la fábrica de futuro de la vida colectiva y tiene indisolublemente ligados a un ser con un deber ser. Ambos necesitan ser comprendidos y confrontados uno junto al otro.

El argumento de este libro es el siguiente. El grueso de los países de América Latina y el Caribe hispanoparlante¹ se incorpora de lleno a la comunidad democrática hacia el último cuarto del siglo XX. Algunos eran anteriormente democracias, como Venezuela y Costa Rica. Otros sufrieron rupturas dictatoriales, principalmente los cuatro países del Cono Sur (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay), y otros padecían diversas formas de autoritarismo que habían durado largamente o se habían alternado con gobiernos democráticos. Debido a sus antecedentes históricos y al momento global en que se produce esta incorporación, los dos grandes límites que enmarcan esta época democrática latinoamericana son, además de la geografía, las desigualdades sociales y las economías mayormente abiertas al exterior. Las desigualdades tienen orígenes endógenos, mientras que la apertura económica tiene el doble sentido de integración global consentida y de ajustes internos diversos. La mayor parte de las sociedades nacionales son (con pocas excepciones, como Uruguay, y en menor grado, Argentina) heterogéneas social y políticamente, con grandes diferencias étnicas, culturales, regionales y políticas.

Al mismo tiempo que se goza de mayores libertades políticas, las sociedades hacen política en condiciones en que los regímenes y Estados democráticos se encuentran en procesos de formación. No son regímenes maduros con largas tradiciones en sus partidos políticos y en sus formas procedimentales. En alta medida, esta etapa es de experimentación y cambio, a veces demasiado intensos y frecuentes como para probar la

¹ Con la excepción de Cuba, que es la dictadura más antigua del continente.

suficiencia de las modalidades de organización política y de gobierno. Las élites rentistas beneficiarias de economías en las que el despotismo social y político ha sido característico continúan jugando un papel activo o pasivo, según las circunstancias, para preservar esa característica de su forma de ser. La desigualdad continúa siendo un motor fundamental de la política que arroja a los grupos excluidos o en desventaja a la protesta social y, al parecer en menor medida, a la acción política organizada. Los regímenes políticos se ven colmados, cuando no excedidos, por las demandas de inclusión social, muchas de las cuales representan deudas centenarias con los “pueblos originarios”, con los trabajadores, con los pobres. Y también son inyectados por sus contrarios: la resistencia de las élites, la clausura de las avenidas para formar consensos y, no pocas veces, la represión. En este ambiente, el resentimiento, siempre estéril y destructivo suele ser una de las motivaciones del desahogo. No obstante, sea por las características de la articulación entre las sociedades y los regímenes democráticos o por su corta vida democrática (escasas dos generaciones de continuidad en la mayoría de los casos), el orden político general, es decir, el Estado, no ha sido aún objeto de transformaciones suficientes para producir equilibrios estables y, a la vez, basados en consensos sociales amplios que puedan dar lugar a un “orden legítimo” de nuevo tipo. Digamos que una ciudadanía en extremo heterogénea y unas circunstancias históricas concretas han favorecido la construcción de regímenes políticos democráticos incipientes cuyo impacto sobre el Estado dista de tener el avance necesario para alcanzar los criterios básicos de un Estado democrático de derecho. En palabras de Norberto Bobbio, de un Estado liberal que sea también un Estado social.

A lo largo de dos siglos se ha utilizado el término *democracia funcional*. Fue de uso común en la fundación de las repúblicas americanas y lo ha seguido siendo cada vez que se complican las cosas y se presentan dudas sobre la capacidad de la democracia “para resolver problemas”. La democracia es o no es funcional si “resuelve” problemas. No pocas veces, y sigue siendo hoy el caso, las incapacidades para gobernar, ya sea en lo relativo a conservar el orden y la estabilidad, o para aplicar imparcialmente la ley, o para legislar y hacer políticas públicas se ha invocado la poca “funcionalidad” de la democracia para ser la forma de gobierno idónea en dichos trances. Con frecuencia también se ha justificado prescindir de ella en aras de “resolver problemas”, solo para regresar posteriormente a situaciones en las que no se “resolvió” lo que se buscaba y se perdió la posibilidad de tomar decisiones colectivas bajo condiciones de libertad y vigencia del derecho.

Es axiomático sostener que la única racionalidad perfecta es la dictadura. Una vez que hay más de un decisor, esta se torna imperfecta. En los Estados latinoamericanos es una constante el bajo desempeño de las instituciones para producir bienes públicos. Esta carencia los lleva al círculo vicioso de insatisfacción política generalizada que, a continuación, es aprovechada por el oportunismo autoritario para concentrar el poder y suprimir libertades y derechos. Y más agudo puede ser este sentimiento cuando más cerca se esté del mito de mejores tiempos pasados. En este patrón recurrente podemos observar con respaldo en evidencia que la democracia representativa llega a tener un rendimiento relevante en el nivel del régimen político, donde se procesa el conflicto, pero al atrancarse la política en el régimen en una especie de aceleración sin movimiento, al no producir acuerdos de mediano y largo plazo satisfactorios para las partes, los motores de la decisión pública se funden y la productividad de la política se disuelve en el aire. Si bien el espacio de procesamiento de estos acuerdos es el régimen, solamente pueden encontrar vida perdurable al institucionalizarse en el Estado y su constitucionalidad, ámbito en el que no se consigue estampar acuerdos de gran calado que ofrezcan el horizonte de tiempo que requieren las construcciones de largo plazo. De esto trata el presente volumen.

El primer capítulo ofrece un panorama general del problema de la democratización política; de las relaciones entre ciudadanía, régimen político y Estado en dicho proceso de democratización, y centra la problemática en las dimensiones empíricas del desarrollo de la democracia representativa en nuestros países. Con base en elementos centrales de la historia latinoamericana y la experiencia reciente de un subcontinente que, por vez primera y de manera sostenida, durante casi medio siglo, ha vivido procesos de democratización, se mira al problema de la persistencia de la aguda desigualdad de poder como un síntoma de la incapacidad de los regímenes para incluir en el Estado demandas y derechos a los que el gobierno tendría la obligación de responder. La circularidad de este proceso va minando la capacidad del régimen de procesar el conflicto político y alimentando entornos hostiles a la democracia representativa que desvían la democratización hacia formas de desdemocratización, como las denominó Charles Tilly (2007).

Al discutir con la literatura si es pertinente o no distinguir dimensiones democráticas en el Estado, se opta por la respuesta afirmativa, pero asumiendo que el régimen político y el Estado no son democráticos o autoritarios por las mismas razones, sino por especificidades diferentes. A

elaborar este argumento y mostrar sus posibilidades heurísticas se dedican los siguientes capítulos. En el segundo se aborda el desempeño del Estado en América Latina y sus (in)capacidades de inclusión a partir de dos sistemas de indicadores. Los que ofrece la base de datos del Worldwide Governance Indicators (WGI) del Banco Mundial y los del Varieties of Democracy Institute de la Universidad de Gothenburg. El tercer capítulo es principalmente teórico y metodológico; ofrece una revisión de la medición de la democracia y una reelaboración contemporánea del concepto de *democracia representativa* con el objeto de llevar a cabo una medición de su calidad mediante un análisis factorial exploratorio elaborado con base en los índices e indicadores ofrecidos por la extraordinariamente rica base de datos del V-Dem Project. El capítulo 4 presenta los resultados de la medición de la calidad de la democracia representativa en una muestra de 17 países latinoamericanos seleccionada para el estudio. El capítulo 5 regresa al problema de los obstáculos de la democratización latinoamericana que explicarían la pobre calidad de la representación y profundiza –con base en los resultados de los capítulos 2, 3 y 4– en las reglas del juego político como entramados contradictorios de actores e instituciones con baja capacidad para canalizar el conflicto político hacia la formación de una estatalidad (*stateness*) propiamente democrática. Finalmente, el capítulo 6 elabora reflexiones y saca conclusiones sobre el estado actual y las inciertas perspectivas del desarrollo democrático de América Latina en el contexto global.

Durante la realización de este libro adquirí deudas impagables con personas e instituciones a las que debo ayuda, inspiración, debates, discusiones –a veces ríspidas, como debe ser en el trabajo científico– y sugerencias. En primer lugar, debo un agradecimiento especial a mi alumna y colega Georgina Flores-Ivich con quien, en un primer intento de poner a prueba el análisis empírico de la democracia representativa, elaboramos una versión primitiva del capítulo tercero. Fue ella quien me apoyó estoicamente en la construcción de aproximaciones al problema del ejercicio del poder y a la operacionalización de la democracia representativa. Gloria Cristina Chávez Valdez me ha asistido y acompañado en la elaboración de este libro, particularmente en la construcción de datos, cuadros, gráficas y en su interpretación, en la lectura y relectura de manuscrito y en reuniones periódicas de planeación y revisión. A Rodrigo Salazar Elena y Raúl Pacheco-Vega les debo su generosidad para leer y releer diversas versiones del proyecto original de partes del volumen reunido en estas páginas. A Karina Ansolabehere, Gisela Zaremborg y Marcela Torres Wong debo

innumerables discusiones e intercambios en los seminarios y grupos de estudio dedicados a los problemas de la democracia, los derechos humanos y el Estado que realizamos en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México (Flacso México) entre 2010 y 2018. Estoy agradecido con la Flacso Chile, que me albergó durante una etapa inicial de esta investigación en 2018-2019 y al Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Columbia y su entonces director, Claudio Lomnitz, que me permitió gozar durante unos meses de una fabulosa biblioteca gracias a la beca Edmundo O’Gorman. Mi reconocimiento también para el comité académico de la colección Latin America in Perspective de la editorial De Gruyter, que seleccionó el proyecto original y a los lectores anónimos que lo dictaminaron. Al Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), mi casa desde hace cuarenta años, le agradezco la hospitalidad y el ambiente que siempre me ha brindado para realizar mi trabajo de investigación.

Las deudas intelectuales que debo honrar pueden verse reflejadas en las páginas del libro donde son ampliamente referidas. Empero, hay una que debo mencionar en particular, la gran fuente de inspiración que encontré –y encuentro– en la obra de Guillermo O’Donnell. Nunca fui su alumno, pero él, sin saberlo, fue uno de mis mentores. Tuve oportunidad de conocerlo en la década de 1980 en Buenos Aires y desde entonces tener contacto con él en diversas ocasiones en congresos, seminarios y conferencias. Alguna vez tuve la fortuna y el honor de encontrarlo entre la audiencia durante una charla que impartí en el Kellogg Institute for International Relations de la Universidad de Notre Dame. Al seguir su fructífera trayectoria intelectual siempre me identifiqué con su “voraz interés en la política” y con su preocupación central acerca de qué tipo de Estado necesitan las democracias para sobrevivir, consolidarse y asegurar el futuro de la libertad individual y colectiva.

Finalmente, debo agradecer a mis amigos Roger Bartra, Christopher Domínguez Michael y Héctor Manjarrez por la conversación sobre la política que hemos sostenido a lo largo de cinco décadas. A Claudia Schatan, mi compañera, le debo toda una vida de diálogo sobre la economía política en la que nos tocó vivir; y a nuestra hija, Natalia Valdés-Schatan, a quien debo interminables discusiones en las que ha fungido brillantemente como *advocatus diaboli* en contra de mis argumentos y contrargumentos. A mi abogada del diablo está dedicado este libro. Desde luego que lo que se dice en él es por completo de mi exclusiva responsabilidad.

CAPÍTULO 1

LAS TRANSICIONES DEMOCRÁTICAS Y LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA. UNA VISIÓN GENERAL

... la democracia política y sus dimensiones universalistas e igualitarias parecen quedar flotando en una sociedad fragmentada y desigual, vagamente vinculada a un Estado que funciona mal... Esto tiende a privar a la vida social de un sentido de orientación colectiva, de la sensación de que el Estado es un timón que puede darle dirección. Del mismo modo, dado que el Estado parece a veces desintegrarse en la banalidad de sus incapacidades y en los frecuentes escándalos de su colonización corrupta, la política misma tiende a compartir esa banalidad
Guillermo O'Donnell (2010)

Nunca desde las transiciones a la democracia tantos ciudadanos latinoamericanos habían tenido la libertad de elegir a sus gobiernos a lo largo de un periodo de tiempo tan dilatado. A partir del último cuarto del siglo XX, los Estados latinoamericanos comenzaron a retomar el carácter republicano, representativo y democrático que adoptaron *de jure* pero no *de facto* en el momento de su independencia del dominio ibérico. Sin embargo, una nueva ola de autocratización toca a la puerta y, con ella, el fantasma de su historia: la apropiación de la democracia por las oligarquías de viejo y nuevo cuño que ha tenido históricamente el efecto de excluir a grandes grupos de la representación política. A este fantasma se añade otro: el de las izquierdas

antisistémicas dispuestas a imponer utopías regresivas que incluyen la desaparición de la democracia “burguesa”. Aquí, como en otras latitudes, los actores autoritarios han aprendido a pervivir a través de los procedimientos democráticos para preservar y hacer avanzar sus intereses particulares por encima del interés público. Este libro aborda los modos en que las fuerzas democráticas y autoritarias se entrelazan en los procesos políticos y el diseño institucional de la democracia representativa y cómo afectan a la inclusión de la ciudadanía en la formación y toma de las decisiones políticas.

La tercera ola de la democracia llegó a las costas de América Latina en el último cuarto del siglo XX y, en una sorprendente sincronía, la mayoría de los países del subcontinente abrazaron regímenes democráticos de manera simultánea por primera vez desde su independencia, haciendo honor a su antigua adhesión original a los ideales republicanos impresos en la mayoría de sus primeras constituciones. Desde Tierra del Fuego hasta el río Bravo se establecieron gobiernos mediante elecciones más o menos libres en la mayoría de las tierras continentales y caribeñas con la única excepción de Cuba. Ya sea a partir de revoluciones, como en los casos de Nicaragua y El Salvador, o de regímenes militares, como en Brasil, Chile, Argentina y Uruguay, o de regímenes autoritarios anteriores, como en México, Bolivia o Perú, entre 1978 y 2006 una oleada democrática inundó la región, dando paso a una nueva era de relación más libre y compleja entre la ciudadanía y los gobiernos electos.

Sin embargo, los actores autoritarios subsisten y a menudo eclipsan los procedimientos democráticos cuando intentan preservar o establecer las instituciones y prácticas que son connaturales a su forma de estar en el poder. Las prácticas e instituciones autoritarias permanecen activas y crean espacios o enclaves donde se aíslan y protegen de la revisión democrática, aunque con frecuencia en colisión con los grupos democráticos que reclaman su transformación. Desde los senadores vitalicios o designados de Chile hasta los poderes ejecutivo y judicial de México, las capacidades para imponer decisiones y políticas impermeables a los representantes democráticamente electos hablan del poder de las oligarquías para invadir las estructuras institucionales del régimen, el gobierno y el Estado. No hay ninguna democracia en el mundo completamente a salvo de estas regresiones. Más aún, su presencia y actuación en todos los sistemas políticos democráticos es un signo de los tiempos que corren. Sin embargo, tras la instauración de regímenes democráticos en la mayoría de los Estados latinoamericanos, se produce un experimento de transformación de las estructuras oligárquicas

en instituciones democráticas a escala regional solo similar en su alcance a la Europa posnapoleónica en el siglo XIX y a la descolonización de África y Asia en el XX. Pero, a diferencia de lo que ocurrió en otras experiencias, por virtud de las diferentes y hasta irreconciliables prácticas que son reunidas en acuerdos estatales de mutua conveniencia de las partes concordantes, las instituciones democráticas son moldeadas por actores interesados en preservar el poder bajo fórmulas patrimonialistas y en protegerlo de la exposición democrática que lo disolvería. *Mutatis mutandis*, su presencia condiciona las estrategias dominantes de los actores de cambio, que se rinden a la conservación de estas prácticas a cambio de parcelas en la distribución del poder en regímenes pluralistas.

Abundan los casos y ejemplos de prevalencia de instituciones y prácticas autoritarias que permanecen activas en los regímenes y Estados democráticos: supresión de la alternancia en el poder, fraude y manipulación electoral, clientelismo fomentado con recursos públicos, sistemas de partido casi único o partidos con vocación totalizante, violaciones sistemáticas de los derechos y libertades fundamentales, protección de las organizaciones criminales y de los poderes ilegítimos por parte de los gobiernos, estructuras institucionales que hacen imposible el acceso a la justicia para el ciudadano común, etc. Una lista matizada de las formas del ejercicio despótico del poder del Estado sería mucho más larga, pero este resumen ilustra el problema. Así, los influjos democráticos han entrado en colisión con actores y proyectos autocráticos, creando una tensión recurrente entre democracia y autoritarismo dentro de las estructuras constitucionales de la democracia representativa. América Latina ha sido proverbialmente vista como un reino del dominio caudillista, una región del mundo que, con muy pocas excepciones, ha sido reacia al progreso democrático liberal y a sus beneficios: la igualdad y la inclusión del pueblo en las decisiones políticas. Esta colisión nos lleva a preguntarnos hasta qué punto y de qué manera se entrelazan las fuerzas democráticas y autoritarias en los procesos políticos y las instituciones, y qué efectos tienen en las diferentes dimensiones de la democracia representativa.

El objetivo principal de este libro se centra en la siguiente pregunta: ¿Han contribuido las democracias a representar inclusivamente a la ciudadanía y, en consecuencia, a lograr mejor desempeño del Estado a su servicio? Las diversas dimensiones a las que apunta la pregunta se desagregan en tres: 1) ¿En qué grado las democracias han representado las demandas ciudadanas y han procurado, a través del ejercicio del poder, convertirlas

en reglas y derechos efectivos? 2) ¿Qué instituciones políticas han sido significativas para lograr esa representación y traducirla en derechos y bienestar social a través de las decisiones políticas y las políticas públicas? 3) ¿Cuáles han sido los actores e instituciones que impulsan o frenan esos procesos de representación y configuración del ejercicio del poder del Estado? Las respuestas a estas cuestiones constituyen el núcleo del libro.

Las interrogantes se inscriben en el desafío planteado por la democracia a lo largo de la historia, tal y como lo definió elegantemente uno de los grandes pensadores de nuestro tiempo al referirse al desafío implicado en el teorema de imposibilidad formulado por Arrow a mediados del siglo XX (Arrow, 1970):

aceptar la necesidad de incluir a todas las personas en el proceso de toma de decisiones sociales [...] un compromiso implícito que se vería profundamente ofendido al aceptar un resultado dictatorial, incluso cuando este se derive de requisitos axiomáticos que, individualmente, parecen bastante razonables. (Sen, 2017: 269-270)

La hipótesis general que se sostiene en este libro es que la democracia representativa ha contribuido considerablemente a dar cabida al reconocimiento de derechos de la población y deberes del Estado, que son diferentes a los que habían sido aceptados en etapas anteriores en los pactos políticos fundamentales. También ha contribuido a movilizar estructuras del régimen político que favorecen esos derechos y deberes con instituciones de protección, los sistemas de partidos que admiten la competencia de actores previamente excluidos por los autoritarismos –como los partidos de izquierda y una gran diversidad de movimientos sociales–. Esta movilización del régimen ha incrementado las presiones políticas sobre el Estado en dirección al vencimiento de resistencias dirigidas a dar plena cabida a los derechos y deberes reconocidos constitucionalmente, bajo la forma de cumplimiento de los compromisos con esos derechos y deberes a través de la acción pública. No obstante, desde la sociedad civil hasta el Estado, pasando por el régimen político, aparecen factores que obstaculizan la plena vigencia de lo que algunos autores llaman el “nuevo constitucionalismo latinoamericano”. En las intersecciones entre las tres dimensiones políticas de la ciudadanía, el régimen político y el Estado residen estos obstáculos cuyo efecto es contener la formación de estructuras de decisión política que modifiquen el corazón, la “sala de máquinas” del Estado (Gargarella, 2013), como productor de los bienes públicos necesarios y