

*Gobernabilidad, democracia y
pobreza*

Oswaldo Hurtado

*Proyecto "Mitigación de la Pobreza y Desarrollo
Social" del Programa de las Naciones Unidas para el
Desarrollo (PNUD)*

Suecia 277 y Los Shyris, 2do piso
Teléfonos: (5932) 455-701, 432-799 • Fax: (5932) 446-414
E-mail: pobreza@cordes.org.ec
Quito - Ecuador

D.R. © 1997, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
1 UN Plaza, New York, 10017, Estados Unidos de América
Representación: Foch 265 y 6 de Diciembre, Quito-Ecuador

ISBN: 9978-40-288-8
Derechos de autor: inscripción N° 011265

Nota aclaratoria:

Las interpretaciones o conclusiones expresadas en esta publicación deben atribuirse al autor y no reflejan necesariamente la posición oficial del Programa de las Naciones para el Desarrollo

Diseño de portada:

Martha Rueda

Diagramación:

crearimagen, Quito-Ecuador

Preprensa e impresión:

V & O Gráficas, Quito-Ecuador

Presentación

Este estudio se realizó en el marco del Proyecto "Mitigación de la Pobreza y Desarrollo Social en América Latina y el Caribe" del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y fue publicado como parte del libro "Estrategias para reducir la pobreza en América Latina y el Caribe" (PNUD, 1997) que contiene otras investigaciones producidas por el mismo proyecto. Una versión anterior fue difundida como Documento de trabajo # 7 (noviembre, 1996).

Índice

I. Introducción	2
II. El proceso democratizador	4
III. El orden constitucional	9
A. Los mecanismos electorales	11
B. Los sistemas de partidos	13
C. Gobiernos y congresos	17
IV. El contexto regional	22
V. Gobernabilidad, desarrollo y pobreza	26
VI. Conclusión	35
Referencias	36
Cuadros	
8-1. Países que transitaron a la democracia en América Latina: 1978-1990	6
8-2. Grado de institucionalización del sistema de partidos políticos en países seleccionados de América Latina: 1993	16
8-3. Volatilidad electoral en elecciones legislativas y presidenciales en países seleccionados de América Latina: 1970-1993	18
8-4. Formación de gobiernos en América Latina: 1958-1994	21

Gobernabilidad, democracia y pobreza

Osvaldo Hurtado*

ESTE CAPÍTULO estudia las relaciones entre democracia, crecimiento económico y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe. Con este fin se recurre al concepto de gobernabilidad, categoría analítica aportada por la ciencia política contemporánea que permite establecer la capacidad de un sistema político, y no la circunstancial de un gobierno, para articular las demandas de una sociedad y darles respuestas oportunas y eficaces.¹

El texto se inicia con una recapitulación de los problemas de la democracia; continúa con la descripción del proceso democratizador; luego examina las instituciones consideradas decisivas en la goberna-

* Debo un reconocimiento especial a Andrés Mejía Acosta por su importante aporte a la investigación, así como por las observaciones que formuló al manuscrito.

1. La gobernabilidad depende del grado de institucionalización del sistema político. En términos de Huntington (1968, p. 12), la institucionalización es "el proceso por el cual las organizaciones y los procedimientos adquieren valor y estabilidad". Coppedge (1994, p. 61) ha retomado esta definición para afirmar que "la gobernabilidad es el grado en el que las relaciones entre los actores estratégicos obedecen a unas fórmulas estables y mutuamente aceptadas". Alcántara (1995, p. 39) ha definido a la gobernabilidad como "el conjunto de condiciones que favorecen la acción del gobierno". Flisfisch (1989) define la gobernabilidad como "la capacidad de un Estado para adoptar decisiones oportunas, eficaces y coherentes, que sean socialmente aceptables y consigan el desarrollo de un país. Para que un estado sea gobernable la calidad de su administración no puede reducirse al tiempo de ejercicio de un gobierno, sino que debe permanecer en el tiempo, a lo largo de sucesivos períodos presidenciales"

bilidad democrática (mecanismos electorales, sistemas de partidos, relaciones entre las funciones ejecutiva y legislativa); después analiza el contexto económico, social, político y cultural en el que ejercen su autoridad los gobiernos democráticos; finalmente, presenta líneas de acción que podrían contribuir a incrementar la gobernabilidad de los estados y, con ello, corregir el atraso económico y reducir el número de familias pobres.

Por referirse el estudio a la región en su conjunto, sólo en ciertos casos ilustrativos abordará particularidades nacionales; por el mismo motivo las recomendaciones sobre reformas institucionales no deben considerarse como fórmulas de validez general, pues cada país tiene su propia realidad.

I. Introducción

El desarrollo latinoamericano y caribeño de fin de siglo, a diferencia de lo que había sucedido en épocas pretéritas, ocurre bajo la égida de instituciones democráticas, vigentes en todos los países de la región con excepción de Cuba, lo que no había sucedido en ninguna otra etapa histórica. Algunas evidencias demuestran que el hecho no es circunstancial y que la democracia, finalmente, tiende a consolidarse. Se han sucedido varios gobiernos mediante el voto libre y secreto; las libertades públicas han sido garantizadas y los derechos humanos protegidos; las funciones legislativa y judicial se han desempeñado con independencia; las fuerzas armadas han sido subordinadas a la autoridad civil; las instituciones democráticas se han perfeccionado mediante reformas a las cartas políticas; y se ha incrementado la concurrencia de ciudadanos a los eventos electorales, cuyos porcentajes suelen ser superiores a los que se dan en los países industrializados. Los mencionados logros de la democracia le han permitido legitimarse jurídicamente, como no lo había conseguido en períodos anteriores. A todo lo cual se ha sumado el entorno internacional favorable a la democracia y hostil a las dictaduras, antes inexistente.

Asegurada la permanencia de las instituciones democráticas, de lo que puede avisarse, quedan por resolver sus limitaciones para enfrentar los retos del desarrollo latinoamericano, particularmente en cuanto

a disminuir el número de pobres y corregir las injusticias sociales. Como se analiza en el capítulo introductorio, durante la década y media transcurrida entre 1980 y 1995, el crecimiento económico regional ha sido inferior al de la población, se han agudizado los problemas de desempleo, el porcentaje de pobres es similar al que existía en 1970 y se ha ensanchado la brecha que separa a las familias ricas de las menesterosas. Estas inequidades sociales se tornan más hirientes en una sociedad política de carácter democrático, en razón de los principios que la inspiran y de los objetivos que sus cartas políticas proclaman. Por ello, el mayor e imperioso desafío de la democracia latinoamericana es sumar a la legitimidad jurídica que ya posee, la legitimidad social de la que carece, calidad que un sistema político adquiere cuando los ciudadanos le atribuyen la virtud de percibir sus necesidades y resolver sus problemas. Cuando la democracia sea capaz de producir resultados concretos y tangibles en los campos económico y social, además de garantizar la libertad y los derechos humanos y promover la participación ciudadana, sus instituciones se consolidarán en la conciencia colectiva y sus valores pasarán a formar parte de la cultura latinoamericana. A partir de entonces su supervivencia quedará garantizada.

La democracia se distingue de otras formas de gobierno por el papel estelar que los partidos políticos tienen en la operación de sus instituciones. En efecto, definen el ordenamiento constitucional del Estado y lo reforman; presentan a los candidatos que los ciudadanos seleccionan en los eventos electorales (presidente, legisladores, alcaldes, etcétera.); de sus filas provienen las más altas autoridades del Estado a cargo de ministerios y entidades públicas; formulan el programa que guía la gestión gubernamental y fijan las principales políticas públicas; recogen y expresan las preocupaciones de los ciudadanos y de los grupos de interés; orientan la opinión pública, adoctrinan a sus afiliados y los promueven políticamente; y, desde la oposición, vigilan y enjuician los actos del gobierno y obtienen rectificaciones.

Los partidos políticos no asumen, debidamente, tan importantes responsabilidades, aún en países en los que tienen tradición e identidad; peor en otros en los que no existen como organizaciones nacionales, se encuentran en proceso de constitución o su volatilidad les impide orientar los asuntos públicos. Falencias de los partidos que inciden negativamente en el buen funcionamiento de las instituciones democráticas y,

con ello, en la posibilidad de que atiendan los problemas y necesidades del desarrollo. Esta es una grave debilidad de la democracia latinoamericana si se tiene en cuenta las experiencias europea y americana, según las cuales la calidad de la democracia y los buenos resultados de su gestión son determinados por la solidez y el mérito de los partidos políticos.

A pesar de los años transcurridos desde que se restableció la democracia, sólo recientemente se ha comenzado a advertir la importancia que han tenido las variables políticas en el desarrollo económico y social de la región, gracias a las evidencias aportadas por estudios académicos y a experiencias acumuladas por los países latinoamericanos, algunas de ellas frustrantes. Esta es la razón por la que, en un estudio sobre pobreza, se haya considerado necesario analizar los problemas de gobernabilidad del sistema democrático, que le han impedido garantizar un crecimiento económico sostenido y suficiente y corregir las inequidades sociales. Como lo que importa es encontrar respuestas que permitan corregir las debilidades de la política latinoamericana, se formularán además recomendaciones orientadas a mejorar el funcionamiento y los rendimientos del sistema democrático.

II. El proceso democratizador

Concluidas las guerras de la independencia y proclamada la libertad, en las primeras décadas del siglo XIX, los países de América Latina adoptaron la democracia como la forma de organización política de los nuevos estados. En contraste con las experiencias de las únicas democracias más antiguas, Inglaterra y Estados Unidos, que no se interrumpieron desde que fueron establecidas en el Siglo XVIII, las democracias latinoamericanas han sufrido numerosas rupturas. En la mayoría de países las constituciones fueron abolidas en varias ocasiones y el orden democrático fue sustituido por dictaduras, mediante golpes de Estado que instalaron en el poder a caudillos militares o civiles. Las únicas excepciones son Chile y Colombia, países en los que el orden constitucional fue interrumpido en una sola ocasión.²

2. Chile ha sufrido un paréntesis dictatorial entre 1973 y 1989 y Colombia en la década de los cincuenta. Uruguay y Argentina siguen en la lista de democracias más longevas,

En el presente siglo, a principios de los años setenta, una nueva ola autoritaria inundó América Latina sumando nuevas dictaduras a las que se habían instalado en los años posteriores a la II Guerra Mundial, con lo cual la democracia pasó a ser un fenómeno aislado que se redujo a cuatro países: Costa Rica, Colombia, Venezuela y México. Por una conjunción de factores, en los últimos años de la década de los setenta se produjo una eclosión democrática que culminó en los años ochenta cubriendo el mapa de la región, proceso que forma parte de lo que Samuel Huntington denomina la "Tercera Ola Democratizadora" en el mundo.³

El proceso democratizador contemporáneo se inició en Ecuador en 1977 cuando el Consejo Supremo de Gobierno, luego de un diálogo con líderes civiles, constituyó comisiones integradas por representantes de partidos, empresarios, trabajadores y juristas, a las que encargó preparar proyectos de Constitución y de leyes de Referéndum, Elecciones y Partidos, sobre cuya base se realizó la transición de la dictadura a la democracia mediante elecciones libres y en forma pacífica. El pueblo concurrió a un referéndum en el que aprobó una nueva Constitución Política en 1978, año en que se realizó la primera vuelta electoral para elegir presidente de la República, itinerario que culminó exitosamente el 10 de agosto de 1979 con la inauguración del mandato de Jaime Roldós. En los años siguientes paulatinamente se fue completando el mapa democrático del continente al establecerse gobiernos constitucionales en un total de veinte países latinoamericanos, conforme puede advertirse en el cuadro 8-1.

Estos procesos fueron en general pacíficos y concertados, a diferencia de lo que habitualmente había sucedido en épocas anteriores, en las que la democracia llegó tras el derrocamiento del dictador, a veces cruento, y la liquidación de su sistema de poder. Si bien hubo países en los que la vía fue violenta (Haití, Panamá, Paraguay), la mayor parte

con solamente dos períodos dictatoriales desde los años treinta.

3. Huntington explica en su libro la existencia de una primera -extensa- ola democratizadora entre 1828 y 1926. La segunda -breve- ola, va desde 1943 hasta 1962 y la tercera se inicia en 1974 y se prolonga hasta la actualidad. La primera sucedió a las revoluciones norteamericana y francesa, la segunda siguió a la Segunda Guerra Mundial y la tercera se inició a finales de la década de los setenta. Entre dichos períodos, se han producido contraolvas. Véase al respecto, Huntington (1994, p. 26).

Cuadro 8-1. Países que transitaron a la democracia en América Latina: 1978-1990

Fecha de Democratización ^a	País	Tipo de Régimen Anterior
1978	Dominica	dependencia colonial
1978	República Dominicana	dictadura militar
1979	Ecuador	dictadura militar
1979	San Vicente	dependencia colonial
1979	Santa Lucía	dependencia colonial
1980	Perú	dictadura militar
1981	Antigua y Barbados	dependencia colonial
1982	Honduras	dictadura militar
1983	Argentina	dictadura militar
1983	Granada	dictadura de izquierda
1984	Brasil	dictadura militar
1984	El Salvador	dictadura militar
1984	Uruguay	dictadura militar
1985	Guatemala	dictadura militar
1988	México	partido hegemónico
1988	Paraguay	dictadura militar
1989	Chile	dictadura militar
1989	Panamá	dictadura militar
1990	Haití	dictadura militar
1990	Nicaragua	dictadura de izquierda

FUENTE: Huntington (1991).

a. Se toma como fecha de culminación del proceso de transición el día de inauguración de un gobierno popular y democráticamente electo.

siguió el modelo ecuatoriano, consistente en un acuerdo de civiles y militares para poner fin a la dictadura y estructurar la democracia, hecho que sucedió en Perú, Bolivia, Argentina, Uruguay, Brasil, El Salvador, Honduras y Guatemala. Hubo también países a los que la democracia llegó gracias a sucesos inesperados: en Argentina por la derrota militar en la guerra de las Malvinas; en Chile, República Dominicana y Nicaragua por la derrota del gobierno autoritario en las elecciones que había convocado para legitimarse; y en Panamá, por la invasión de los Estados Unidos.

Una ruta diferente, aunque también concertada, pero en este caso con las metrópolis, fue la seguida por los países del Caribe inglés, francés y holandés que arribaron a la democracia como consecuencia del

derrumbamiento del colonialismo, proceso que se inició en la segunda parte del presente siglo y culminó entre 1979 y 1981.

El abandono del poder, voluntario o forzado, de las dictaduras latinoamericanas y su reemplazo con democracias, se produjo por una compleja suma de factores de muy diverso orden. Los más importantes fueron: la crisis económica causada por los problemas financieros de la deuda externa y la caída del precio de ciertos bienes exportables; la ruptura de la unidad militar que sustentaba la autoridad dictatorial; las demandas de influyentes sectores de la opinión pública y de la comunidad internacional en favor de los derechos humanos; la aceptación de la democracia por parte de sectores políticos de la derecha e izquierda extremas; la política de promoción democrática del gobierno de los Estados Unidos concebida por el presidente Jimmy Carter y continuada por Ronald Reagan.⁴

En ciertos países, la transición fue difícil y controversial por la reticencia militar a dejar el poder y por las concesiones que las fuerzas democráticas se vieron forzadas a hacer en favor del antiguo régimen. En Argentina, Uruguay, Brasil y Chile se toleró que los responsables de los crímenes contra los derechos humanos no fueran juzgados, o lo fueran discriminadamente; en Chile continuó rigiendo la Constitución de la dictadura y el dictador permaneció en el mando de las fuerzas armadas, situación que también se dio en Nicaragua, donde el nuevo gobierno aceptó la permanencia del ministro de defensa sandinista.

Hubo casos en los que la democracia debió implantarse en sociedades que habían vivido bajo regímenes dictatoriales durante casi toda su historia, por lo que no existían instituciones indispensables para su funcionamiento, y en las cuales fue necesario constituir y organizar: sistemas de cedulación, leyes y tribunales de elecciones, padrones de votantes, etcétera. Dichos ciudadanos, además, carecían de experien-

4. Anteriormente señalé que "Estados Unidos se ha comprometido con las instituciones democráticas como nunca en el pasado; sin las políticas pro democráticas asumidas por los presidentes Carter y Reagan, algunos procesos democráticos latinoamericanos nunca hubieran comenzado, ni se habrían concretado con tan buenos resultados". Véase al respecto Hurtado (1989, p. 101). El ex secretario de Estado norteamericano, James Bakker, en una reciente reunión de observadores de las elecciones en Nicaragua en la que participé, afirmó que "sin la presencia del Presidente Carter en 1990, no habría sido posible la transferencia democrática del poder en este país".

cias y destrezas cívicas, es decir, de una cultura democrática que los pueblos van adquiriendo con el paso de los años, mediante la aplicación de normas constitucionales y el ejercicio de prácticas políticas.

A todo ello se sumó la compleja crisis económica y los graves conflictos sociales y políticos que desencadenó. Mientras las dictaduras disfrutaron de la prosperidad económica de los años cincuenta, sesenta y setenta, y administraron la abundancia, a los gobiernos democráticos les correspondió sortear la escasez e imponer austeridad. Para superar el estancamiento y restablecer el desarrollo tuvieron que ejecutar programas de ajuste, a veces repetidos, que agravaron los problemas sociales ocasionados por la crisis, con perjuicios onerosos para los sectores populares y medios. Transcurridos catorce años desde que México y los demás países de América Latina anunciaron su incapacidad para pagar la deuda externa, algunos han logrado restablecer los llamados equilibrios macroeconómicos, pero muy pocos han conseguido recuperar el crecimiento a tasas razonables, equivalentes a las que obtuvo la región en las décadas venturosas, y menos aún aliviar la pobreza o corregir las inequidades sociales.

Pese a tantos problemas, dificultades y adversidades, la democracia ha sido capaz de neutralizar los conflictos sociales y políticos, dominar a las fuerzas que conspiraron contra su existencia y perfeccionar sus normas jurídicas; perseverancia y vitalidad que le han permitido romper el atávico y pernicioso círculo vicioso: dictadura-democracia-dictadura. Sus instituciones, contradiciendo negativos vaticinios, también han demostrado aptitud para doblegar la crisis económica y realizar un profundo cambio estructural del modelo económico "cepalino". Algunos países llegaron a recuperar el crecimiento y, los más afortunados, a disminuir el porcentaje de pobres.

La crisis ha creado espacios y ha generado oportunidades para mejorar el funcionamiento gubernamental y profundizar la democratización, como lo señalan algunos autores.⁵ En países en los cuales los alcaldes eran designados por los presidentes se ha reformado la constitución para que sean elegidos directamente por los ciudadanos. En

5. Según estos autores, la urgencia de adoptar severas medidas económicas, requirió de grandes cambios en la estructura institucional. Véanse al respecto Remmer (1991b, pp. 777-800) y Nafm (1994).

Ecuador una reforma constitucional autorizó al presidente presentar al Congreso Nacional "proyectos de urgencia" en materia económica que, en el caso de no ser aprobados en el plazo de quince días, se convierten en ley, pudiendo posteriormente la legislatura reformarlos o derogarlos. En México, el sistema político de partido hegemónico, que ejercía un monopolio del poder mediante eventos electorales cuestionados, está siendo reemplazado por otro que ha abierto las puertas para que la oposición acceda a los estados, municipios, congreso y gobierno.⁶

La democracia latinoamericana ha contado con la cooperación de la comunidad internacional. Observadores extranjeros han verificado la realización de elecciones libres y honestas y algunos países industrializados han contribuido con recursos económicos y asesorías para financiar la realización de tales procesos.⁷ Cuando la democracia fue rebasada por presiones políticas y sociales o por tentaciones autoritarias de militares y civiles, los países latinoamericanos contaron con la solidaridad de otras naciones, de sus líderes y de organismos regionales. Gracias a su decidida acción, que incluyó oportunas mediaciones, presiones políticas, sanciones económicas y hasta una intervención militar, pudieron conjurarse las amenazas dictatoriales que se produjeron en Perú, Guatemala, Haití y Paraguay. No en vano la OEA y el MERCOSUR se han definido como organizaciones de países democráticos y la primera ha adoptado normas para promover y defender sus instituciones.

III. El orden constitucional

Los países del Caribe heredaron de las metrópolis europeas el sistema parlamentario, según el cual los gobiernos se constituyen cuando

6. La oposición política ha conquistado importantes victorias en los últimos años en México. En 1989 el Partido Acción Nacional (PAN) obtuvo su primer gobierno estatal; en los últimos años ha llegado a gobernar a 31% de la población mexicana y en la actualidad ha colocado alcaldes en las nueve ciudades más grandes del país. Véase al respecto Lujambio (1996, pp. 35-38).

7. En las recientes elecciones nicaragüenses celebradas el 20 de octubre de 1996 se contó con la presencia de aproximadamente 1.500 observadores electorales internacionales. Además, 60% del gasto para la realización del proceso electoral provino de aportaciones foráneas.

se conforma una mayoría de diputados que los respalde en el parlamento y caen cuando ella se disgrega o el partido de gobierno es derrotado en las urnas. Estos países han logrado una razonable estabilidad política, gracias al sólido respaldo parlamentario y a consolidados sistemas de partidos. Por estos motivos la democracia caribeña no ha padecido problemas de gobernabilidad que hayan perturbado su trabajo y exhibe resultados económicos y sociales mejores que los países continentales de Latinoamérica.

Ha sido diferente el caso de los países regidos por el sistema presidencial. El presidente, elegido por el voto directo de los ciudadanos para dirigir la función ejecutiva por un período determinado, integra su gabinete ministerial con independencia del congreso, en el cual no siempre cuenta con una mayoría que lo respalde. Estos gobiernos se han caracterizado por su inestabilidad, a veces extrema, expresada en la frecuente rotación de miembros del gabinete y en el cambio del mismo presidente, lo que ha impedido que las políticas públicas tengan continuidad, especialmente la económica, con los consiguientes efectos negativos en el desarrollo. Dos ejemplos extremos ilustran la inestabilidad de los países: en 166 años de vida independiente, Ecuador ha tenido dieciocho constituciones, en Bolivia la duración promedio de los gobiernos ha sido inferior a un año. A pesar de la estabilidad política lograda por la región en el presente período democrático, seis presidentes —Siles en Bolivia, Alfonsín en Argentina, Collor en Brasil, Serrano en Guatemala, Pérez en Venezuela y Bucaram en Ecuador— se vieron forzados a abandonar el poder antes de que concluyeran sus mandatos constitucionales.

Con estos antecedentes, es relevante averiguar si las nuevas instituciones políticas, contenidas en la parte orgánica de las constituciones y en sus leyes accesorias, principalmente de partidos y de elecciones, están en mejores condiciones que sus predecesoras para estabilizar la vida pública latinoamericana y elevar los rendimientos del sistema democrático. En otras palabras, es necesario saber si la democracia latinoamericana es hoy más gobernable que antes y, como consecuencia, si está mejor dotada para convertir en hechos económicos y sociales tangibles las declaraciones de principios y de derechos consagradas en la parte dogmática de las cartas políticas. Si bien la gobernabilidad democrática implica múltiples elementos, en razón del carácter monográ-

fico del presente trabajo sólo se analizarán tres instituciones a las que se atribuye un papel determinante en la articulación de una sociedad política: los mecanismos electorales, el sistema de partidos y las relaciones entre las funciones ejecutiva y legislativa.

A. *Los mecanismos electorales*

Los elementos que definen el carácter de las leyes electorales son: los criterios para la elección presidencial, la fórmula de asignación de escaños legislativos y la estructura de los calendarios de elecciones.

Tradicionalmente en América Latina la elección de presidente se hacía a través de un único evento electoral, en el cual el candidato que obtenía el mayor número de votos ganaba la contienda. Esta norma ha sido modificada mediante la introducción de una segunda vuelta electoral, a la cual deben concurrir los candidatos que obtienen los dos primeros lugares en la primera vuelta, declarándose ganador al que consigue una mayoría absoluta de votos.

Existen seis países en los que se mantiene el sistema de una sola ronda electoral o de mayoría relativa (Honduras, México, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela); en los otros doce (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Bolivia) está vigente el sistema de doble ronda electoral. Entre los últimos hay tres casos (Costa Rica, Argentina y Nicaragua) en los que basta que un candidato obtenga entre el 40 y 45% de los votos en la primera vuelta electoral para que sea declarado presidente electo. También es singular el sistema boliviano, que autoriza al Congreso Nacional designar al presidente escogiéndolo de entre los candidatos que alcanzaren los tres primeros lugares, número que una reciente reforma constitucional ha reducido a dos.

La segunda vuelta electoral, inspirada en la experiencia de la V República Francesa, se introdujo en América Latina (Ecuador, 1977) para fortalecer la autoridad del presidente de la República, bajo el supuesto de que si su elección provenía de la mayoría absoluta de votantes, y no de minorías a veces inferiores a la quinta parte de electores, se acrecentaría su representatividad. Sin embargo, el fortalecimiento

moral de la autoridad presidencial no ha ido acompañado de la ampliación de su base de apoyo real, pues los partidos que han contribuido a su elección en la segunda vuelta electoral generalmente no han ingresado al gobierno ni han conformado una mayoría parlamentaria a su favor. En ciertos países, antes que promover la formación de coaliciones electorales para la primera vuelta, la regla ha incentivado a los partidos a presentar sus propios candidatos presidenciales, aunque no tuvieran ninguna posibilidad real de ganar, con el fin de fortalecer sus candidaturas de diputados al congreso.⁸

En cuanto a elecciones legislativas, la representación proporcional (llamada también plurinominal porque permite a los partidos presentar listas de varios candidatos) ha sido tradicional en América Latina para la asignación de escaños, mediante los sistemas de cocientes naturales o restos mayores y el de d'Hondt.⁹ El sistema plurinominal ha incentivado la participación electoral de los partidos, por las facilidades que ofrece para obtener escaños en el congreso, con la consecuente multiplicación de organizaciones políticas.

Para evitar esta fragmentación, algunos países como Bolivia, Colombia, Perú y Venezuela han introducido una fórmula mixta, por la cual una parte de los escaños es asignada proporcionalmente y otra uninominalmente, caso en el cual los partidos presentan un sólo candidato en cada distrito electoral. Estas reformas no se han probado en suficiente número de procesos electorales para saber si han producido los efectos reductores deseados. En México se ha seguido una tendencia opuesta: la reforma electoral de 1977 permitió que una parte del Congreso se eligiera mediante el sistema proporcional, con el propósito de mejorar las opciones electorales de los partidos de oposición frente al gobernante PRI.

Si bien se debate sobre la influencia de los sistemas electorales, uninominal o plurinominal, en cuanto a su efecto en la reducción o multi-

8. Conaghan (1995, p. 449).

9. La fórmula de los Cocientes Naturales asigna los escaños dividiendo el número total de votos válidos en un distrito, entre el número de curules disponibles; ese cociente es utilizado como divisor y los partidos obtendrán tantos curules como veces quepa dicho cociente en su total de votos válidos. La fórmula d'Hondt beneficia a los partidos grandes, porque asigna escaños en función de divisores fijos, partiendo desde el número dos, hasta agotar los escaños disponibles. Para una descripción más detallada, véase Jones (1995, p. 123).

plicación del número de partidos, la evidencia indica que el primero favorece su disminución y el segundo su incremento. Pero debe tenerse en cuenta que hay elementos ajenos a las fórmulas electorales que pueden alterar su funcionamiento, como la elección del presidente de la república en una o dos vueltas, la elección de legisladores en la primera o segunda ronda y la existencia de un bipartidismo consolidado que, por su fuerza, obstaculiza la aparición de nuevos partidos. El calendario electoral, esto es la fecha en la que se realizan las elecciones presidenciales y legislativas, no siempre coincide. En la mayor parte de países se realizan elecciones concurrentes, esto es, simultáneas y, en un número menor, elecciones no concurrentes que se cumplen en momentos distintos.¹⁰ La evidencia empírica demuestra que las primeras producen un efecto concentrador de las preferencias electorales en favor del partido del candidato presidencial con posibilidades de ganar, al que se le facilita la obtención de una mayoría legislativa. Las otras, sobre todo las que se celebran en la mitad del período presidencial, reducen las posibilidades de éxito del partido de gobierno y abren mayores espacios para el triunfo de los opositores.

B. Los sistemas de partidos

Los partidos políticos latinoamericanos no han escapado de la crisis que afecta a las organizaciones políticas de muchos países del mundo, incluso en las prósperas y estables economías industrializadas en las cuales, gracias a su gestión, los ciudadanos han conseguido un notable mejoramiento de su bienestar. El bipartidismo, vigente por más de un siglo en Uruguay y Colombia, tiende a descomponerse y el sistema de partidos venezolano liderado por Acción Democrática y COPEI, hasta hace poco considerado uno de los más sólidos del continente, ha perdido influencia al ser superado por movimientos electorales de ocasión. La crisis de los partidos es mayor en na-

10. Entre los países que celebran elecciones concurrentes, figuran Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Los que celebran elecciones mixtas (tienen elecciones intermedias) son Argentina, Ecuador y México. Sólo El Salvador celebra elecciones no concurrentes.

ciones donde las organizaciones políticas formales aparecieron tardíamente o la fragmentación partidaria previa fue significativa.¹¹ Un buen ejemplo es Ecuador, que en los últimos 18 años de vida democrática ha tenido siete presidentes provenientes de siete diferentes partidos. En Brasil, Perú y Guatemala se han presentado situaciones similares. Podría argumentarse que la reelección de los presidentes Menem y Fujimori demuestra lo contrario, pero conviene tener en cuenta que se debió a la confianza de los electores en liderazgos personales antes que en las organizaciones políticas que les respaldan. Una excepción constituye México donde se está produciendo una transición, sin mayores traumas, de un sistema de partido hegemónico a uno más pluralista.

El hecho de que los gobiernos democráticos hayan sido ejercidos por los partidos, ha llevado a que la opinión pública los identifique con la crisis económica y los señale como culpables de la caída de los niveles de vida de la población. A esta causa de erosión de los partidos se suman otras como la corrupción de algunos de sus líderes, el desbordamiento de las estructuras por las personalidades, el predominio de los intereses partidistas o de sus dirigentes por sobre el interés público y la escasa relación de la agenda de los partidos con las preocupaciones de la sociedad civil. También han influido los profundos cambios socioculturales que se están produciendo en el contexto regional. Gracias a los medios de comunicación los ciudadanos hoy pueden informarse de manera directa y cotidiana sobre los asuntos públicos, formar sus propios criterios y expresar sus opiniones, sin la mediación de los partidos. La llamada videopolítica ha permitido el surgimiento de figuras públicas provenientes de otras actividades que han desarrollado exitosas carreras sin el respaldo de organizaciones políticas, a las que más bien han menospreciado.

Estas circunstancias han favorecido la proliferación de organizaciones de "independientes", conformadas alrededor de personas no siempre ajenas a la clase política, que atribuyéndose virtudes que la sociedad regatea a las entidades partidistas, han intervenido con éxito en contiendas electorales. Candidatos de estas organizaciones, que han obtenido la presidencia en Brasil, Perú, Guatemala y Venezuela, no

11. Véase al respecto Remmer (1991b, p. 795).

han sido más afortunados que los políticos profesionales.¹² También se han organizado para participar políticamente importantes sectores de la sociedad civil, como la ex guerrilla y el movimiento indígena, el cual obtuvo la Vicepresidencia de la República en Bolivia y algunas diputaciones en Ecuador. Si bien la presencia de estas nuevas fuerzas ha incrementado la fragmentación del sistema de partidos, en cambio ha permitido integrar a la vida democrática a importantes sectores sociales que le eran ajenos o se consideraban marginados.

Estas organizaciones suelen ser contestatarias de los partidos y no se constituyen como tales; más aún, niegan esta condición. Sin embargo no son otra cosa que partidos, cualesquiera sean la estructura y la denominación que adopten, pues como lo define Giovanni Sartori, partido es "cualquier grupo político que se presenta en elecciones y es capaz de colocar candidatos para cargos públicos".¹³ Estas son las razones por las que no existe un sólo sistema democrático en el mundo que haya logrado prescindir de los partidos políticos, a pesar de los reproches e impugnaciones que reciben cotidianamente. Siendo los partidos un elemento vital del sistema democrático y un factor determinante de su gobernabilidad, es necesario profundizar en su análisis.

En un estudio realizado por Mainwaring y Scully se demuestra la estrecha relación existente entre antigüedad de las organizaciones políticas y grado de institucionalización del sistema de partidos.¹⁴ El cuadro 8-2 contiene dos criterios para medir el grado de madurez del sistema de partidos: la edad promedio de los partidos que actualmente ocupan más de 10% de escaños en la cámara y el nivel de concentración del voto en los dos partidos más grandes del congreso. En Colombia y Costa Rica, países que han gozado de una estabilidad democrática casi ininterrumpida, dos organizaciones logran concentrar alrededor de 95% de los escaños legislativos; en el primero, tanto el Partido Liberal como el Conservador tienen, además, una longeva trayectoria de

12. Collor de Mello fue destituido por corrupción; Fujimori abolió la Constitución y disolvió el Congreso pero fue forzado a restablecer la legalidad formal, logrando éxitos económicos y de seguridad pública; Serrano fue destituido al intentar declararse dictador; Caldera luego de ensayar políticas económicas que no arrojaron resultados hoy ejecuta un ortodoxo ajuste.

13. Sartori (1980, p. 92).

14. Mainwaring y Scully (1995, pp. 12-16).

Cuadro 8-2. *Grado de institucionalización del sistema de partidos políticos en países seleccionados de América Latina: 1993^a*

<i>País</i>	<i>Número de partidos</i>	<i>Edad promedio (años)</i>	<i>Último año de elección</i>	<i>Escaños en Congreso (porcentaje)</i>
Colombia	2	144	1990	97.0
Costa Rica	2	44	1990	94.7
Paraguay	2	71	1993	90.0
México	2	59	1991	84.2
Argentina	2	76	1993	82.4
Uruguay	2	112	1989	69.7
Chile	4	37	1993	57.5
Venezuela	4	33	1993	56.4
Bolivia	1	20	1993	40.0
Perú	1	33	1990	29.4
Ecuador	4	19	1992	15.6
Brasil	1	12	1990	0.6

FUENTE: Mainwaring y Scully (1995, p. 13).
 a. Se eligieron partidos fundados antes de 1950 y cuyos miembros ocupaban más de 10% de los escaños en el congreso hasta fines de 1996.

casi 145 años. Un caso similar, hasta hace poco, fue el de Uruguay, cuyos partidos Blanco y Colorado tienen 160 años de historia. En el extremo opuesto figura el multipartidismo hipertrofiado de Perú, Ecuador y Brasil, donde agrupaciones políticas relativamente nuevas, con menos de 30 años de existencia, crecen y mueren con frecuencia, sin lograr concentrar ni un tercio de los escaños legislativos. Estas diferentes realidades han hecho que los primeros países disfruten de estabilidad política y que los segundos padezcan una crónica inestabilidad.

El grado de madurez de un sistema de partidos también puede medirse a través del análisis de su volatilidad electoral, esto es de los porcentajes de votos que ganan o pierden entre una y otra elección, presidencial o legislativa. El método es ilustrativo porque una baja volatilidad demuestra que los partidos conservan el apoyo de un importante porcentaje de electores por largos períodos, a pesar de los desencantos causados por contingencias políticas y económicas. Una alta volatilidad, en cambio, indica que la mayor parte de electores abandonan los partidos ante las primeras dificultades, hecho que impide que se arraiguen popularmente, se implanten nacionalmente y se institucionalicen.

En el cuadro 8-3, otra vez Uruguay, Colombia, Costa Rica y Chile aparecen con sistemas de partidos influyentes, maduros e institucionalizados y, en cambio, Brasil, Perú, Ecuador y Bolivia con partidos volátiles de escasa incidencia política.¹⁵

A esta volatilidad no son ajenos los líderes y dirigentes de los partidos que también los abandonan, pero por motivos fútiles, ligados a sus intereses personales. En Ecuador, en todas las legislaturas hasta una cuarta parte de los diputados han abandonado sus partidos para declararse "independientes" y negociar su votación individualmente con el gobierno. Algunos diputados independientes han vuelto posteriormente al Congreso, pero patrocinados por una diferente organización política; situaciones que también se dan en Brasil y otros países. En el estudio de Mainwaring y Scully, Paraguay figura como un sistema de partidos relativamente institucionalizado. Efectivamente tiene esta característica si se toma en cuenta la antigüedad y la representatividad de sus partidos mayoritarios; pero en la realidad dista de serlo, pues la principal fuerza de oposición al presidente Wasmosy han sido los legisladores de su propio partido, el Colorado.

El efecto negativo de la fragmentación de un sistema de partidos y de la presencia de múltiples organizaciones en el congreso, podría contrarrestarse si existiera algún partido representativo que concentrara una alta proporción de escaños, fortaleza que le habilitaría para formar gobiernos monocolors, constituir alianzas duraderas y, de no estar en el poder, realizar una oposición responsable. Varios países de América Latina han logrado normalizar su vida política gracias a este tipo de organizaciones: en México el PRI ha sido un factor de estabilidad y continuidad y en Chile dos gobiernos sucesivos se han conformado alrededor del Partido Demócrata Cristiano con la colaboración de cuatro partidos adicionales.

C. Gobiernos y Congresos

Los conflictos entre la función ejecutiva y legislativa han sido frecuentes y han tenido gran influencia en la historia política de América

15. Para una discusión más ampliada sobre los diferentes grados de institucionalización de los sistemas de partidos, véase Mainwaring y Scully (1995, pp. 17-20).

Cuadro 8-3. Volatilidad electoral en elecciones legislativas y presidenciales en países seleccionados de América Latina: 1970-1993

País	Elecciones legislativas			Elecciones presidenciales			Volatilidad media (porcentaje)
	Período	Elecciones celebradas	Volatilidad (porcentaje)	Período	Elecciones celebradas	Volatilidad (porcentaje)	
Uruguay	1971-89	2	9.10	1971-89	2	9.10	9.10
Colombia	1970-90	5	8.50	1970-90	5	10.90	9.70
Costa Rica	1970-90	5	18.20	1970-90	5	14.30	16.25
Chile	1973-93	2	15.80	1973-93	2	15.40	15.60
Venezuela	1973-93	4	17.70	1973-93	4	20.00	18.85
Argentina	1983-93	5	12.70	1973-89	2	27.20	19.95
México	1982-91	3	22.40	1982-88	1	32.20	27.30
Paraguay	1983-93	2	25.80	1989-93	1	37.00	31.40
Bolivia	1979-93	4	33.00	1979-93	4	39.20	36.10
Ecuador	1978-92	5	32.50	1979-92	3	43.20	37.85
Perú	1978-90	3	54.40	1980-90	2	54.00	54.20
Brasil	1982-90	2	40.90	1960-89	1	99.00	69.95

FUENTE: Mainwaring y Scully (1995, pp. 17-22).

Latina. Los enfrentamientos entre el gobierno y el congreso se debieron a las siguientes razones: un sistema electoral proporcional que favoreció la representación de la oposición en el congreso; la intransigencia de los caudillos e interferencias de la legislatura en las acciones del ejecutivo; la inclinación de algunos presidentes a sobrepasar la legalidad constitucional; las diferencias ideológicas y los distintos intereses económicos, sociales, culturales, regionales y locales; la intensidad de los conflictos personales y partidistas; y la ausencia de hábitos y actitudes favorables a la formación de compromisos y acuerdos. Durante el presente período democrático, a estas causas se sumó la crisis económica, cuya gravedad obligó a los presidentes a tomar rápidas decisiones sin consultar adecuadamente a los partidos de gobierno y al congreso.

Los países latinoamericanos no han conseguido superar tan negativas tradiciones, como tampoco definir normas y adoptar procedimientos que permitan edificar una saludable relación entre el ejecutivo y el legislativo, a pesar de las reformas constitucionales que han realizado. Las consecuencias han sido negativas para la democracia y el desarrollo. En Perú el conflicto de poderes desacreditó a la democracia ante amplios sectores de la opinión pública, de lo que se valió el presidente Fujimori para disolver el Congreso y en su lugar instalar otro que le fuera adicto. Los gobiernos con minorías parlamentarias, como en los casos de Ecuador, Nicaragua, Guatemala y Brasil, no han conseguido atender eficazmente los problemas derivados de la crisis económica. En Brasil, Argentina, Perú y otros países los presidentes han recurrido a resquicios legales para gobernar por decreto, asumiendo funciones legislativas propias del congreso.

La discusión sobre el equilibrio de las facultades del presidente de la república y del congreso nacional, que nació con la fundación de los estados latinoamericanos, ha cobrado un nuevo relieve en el último cuarto del siglo XX a propósito de las profundas y complejas reformas que la crisis económica ha planteado a los gobiernos. Antes y ahora los argumentos han sido los mismos. Para unos, el fortalecimiento de la autoridad presidencial garantiza una eficaz gestión de gobierno y aleja la intervención impropia de los congresos, poco familiarizados con las complejidades de la economía y proclives a eludir decisiones que consideran impopulares. Para otros, las excesivas

atribuciones del ejecutivo llevan a la comisión de abusos y eventualmente al ejercicio del poder absoluto, además de privar a los representantes de la soberanía popular del derecho a intervenir en los asuntos fundamentales del Estado, como lo exige una sociedad participativa.

Según la investigación de Deheza sobre el carácter mayoritario o minoritario de 101 gobiernos latinoamericanos entre 1958 y 1994, 55 de ellos contaron con mayoría en el congreso; una quinta parte provinieron de un partido que ganó más de la mitad de los escaños legislativos y todos los demás correspondieron a alianzas de dos o más partidos (cuadro 8-4). Si bien las cifras son importantes porque demuestran que hay una positiva evolución de la democracia latinoamericana en uno de sus puntos más críticos, debe tenerse en cuenta que casi la mitad de gobiernos carecieron de mayoría en el congreso. En ellos, los presidentes han tenido que sufrir enormes dificultades para llevar adelante su programa de gobierno, para que sus políticas públicas no sufran trabas y para que el gabinete ministerial no padezca los excesos fiscalizadores de los diputados, sobre todo en países como Ecuador en los que el Congreso puede destituir a los ministros.

En páginas anteriores se hizo referencia a las causas de carácter electoral que han ocasionado la fragmentación de la representación parlamentaria y han impedido que el partido del presidente cuente con una mayoría que respalde su programa y defienda su administración. Este problema podría resolverse mediante la conformación de alianzas políticas o si los partidos de oposición tuvieran disposición para apoyar ciertas iniciativas gubernamentales, ejerciendo una oposición leal al gobierno. En los sistemas fragmentados lo primero es extremadamente complejo porque los pactos deben acordarse con varios partidos, si se quiere sumar los escaños suficientes para conformar una mayoría, y lo segundo también es difícil por los escasos incentivos que tienen los partidos para respaldar al presidente en ejercicio y su encarnizada competencia por ocupar el liderazgo de la oposición. Además, si el presidente tiene éxito los correspondientes réditos son capitalizados por él; pero si fracasa los costos se distribuyen con los socios de la coalición y entre los que apoyaron sus políticas en el congreso. En tales circunstancias, mantenerse en la oposición se vuelve una alternativa electoral-

Cuadro 8-4. *Formación de gobiernos^a en América Latina: 1958-1994*

<i>Mayoría en el Congreso</i>	<i>Número de partidos en el gobierno</i>	
	<i>Un sólo partido (41)</i>	<i>Coalición (60)</i>
Mayoritarios (55)	partido mayoritario 19	coalición mayoritaria 36
Minoritarios (46)	partido minoritario 22	coalición minoritaria 24

FUENTE: Deheza (1995).

a. Se consideran 101 gobiernos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela. Un "cambio de gobierno" se produce cuando se elige un nuevo presidente, cuando cambia el gabinete de manera que se altere la orientación del gobierno, y cuando se celebran elecciones intermedias que alteren la composición política preexistente en el Congreso.

mente lucrativa, sobre todo cuando se avecinan elecciones legislativas o presidenciales.¹⁶

Algunos autores consideran que los problemas de inestabilidad política podrían corregirse si se permitiera la reelección inmediata de los presidentes, con lo cual los electores podrían evaluar la gestión del gobierno y, eventualmente, confirmarlo y así favorecer la continuidad de las políticas iniciadas, argumento que se sustenta citando lo sucedido en Perú y Argentina, países en los que Fujimori y Menem fueron reelegidos con un amplio respaldo popular. Si bien los dos ejemplos son ciertos debe tenerse en cuenta el riesgo del caudillismo, que en América Latina ha sido uno de los principales responsables de que la democracia no haya podido institucionalizarse. Además, la estabilidad y continuidad dada por las personas, y no por las instituciones, es perecedera y no constituye ninguna garantía de maduración política.

Cualesquiera sean la organización, composición y facultades del congreso, la institución parlamentaria padece un problema estructural que limita su acción y su interlocución con la función ejecutiva. Mientras el gobierno cuenta con un enjambre de organismos especializados, sistemas de información y una tecnoburocracia calificada, el congreso básicamente sigue siendo lo que fue cuando se constituyeron las repúblicas: senadores, diputados y activistas. La ausencia de mediaciones técnicas en el análisis de las leyes limita su capacidad para elaborar

16. Lujambio (1995, p. 62).

opiniones propias sobre las diversas y complejas materias que integran la administración de un Estado moderno y que llegan diariamente para su conocimiento y resolución.

IV. El contexto regional

En las páginas anteriores han sido analizados los mecanismos electorales a través de los cuales los ciudadanos eligen a sus autoridades, la forma en que los partidos organizan la participación política y las discordantes relaciones existentes entre los congresos y los gobiernos. En los tres lustros del presente período constitucional las limitaciones de los primeros, las insuficiencias de los segundos y los conflictos entre los terceros, han constituido severos obstáculos para que la democracia gestione adecuadamente los asuntos públicos.

La fragmentación del sistema de partidos y la volatilidad política producirían efectos menos negativos en los campos social y económico, si los países latinoamericanos contaran con organismos públicos eficientes y una tecnocracia bien preparada y de carrera, capaces de dar continuidad a las políticas públicas, como lo hicieron en las inestables IV República Francesa y en la Italia de posguerra. Este no es el caso latinoamericano.¹⁷ Los programas encaminados a reducir el tamaño del Estado no han corregido su congénita debilidad, ni han fortalecido su capacidad para defender los intereses colectivos, porque no fueron acompañados de acciones para mejorar cualitativamente la burocracia y la organización y funcionamiento del sector público. Esta es una limitación grave si se considera que la crisis económica produjo un deterioro en la administración de justicia, aspecto básico en la seguridad de los ciudadanos y los agentes económicos, así como en los servicios de salud y educación y en los sistemas de recaudación de impuestos, instrumentos críticos para reducir la pobreza y corregir las desigualdades sociales. Los problemas del sector público más bien han empeorado como consecuencia del clientelismo introducido por algunos gobiernos democráticos en el reclutamiento de funcionarios, por los excesos liberalizadores y privatizadores neoliberales y por la reducción

17. Naím (1994, pp. 27-29).

de los salarios reales de los empleados, que ha ahuyentado a los mejores técnicos y ha incentivado la corrupción.

El contexto político, económico, social y cultural no ha sido favorable para la democracia.

Organizaciones e individuos con alto grado de influencia política no fueron partidarios del orden democrático. Aquellos que provenían de regímenes dictatoriales fueron formados en principios y prácticas autoritarios y algunos que vivieron en países democráticos no se identificaron con sus instituciones, desconfiaron de sus méritos y más bien las impugnaron. Gracias al paciente diálogo y negociación de los gobiernos democráticos, a las transformaciones producidas en el entorno internacional y a la percepción ciudadana de que, en esta ocasión, la democracia ha vuelto para quedarse, aquellos grupos han abandonado sus antiguas posiciones y actualmente participan positivamente en su acción.

El caso más significativo es el del movimiento guerrillero, que se había alzado en armas para combatir a los gobiernos constitucionales, derrocarlos y sustituirlos por regímenes no democráticos. Su efecto destabilizador fue vasto: provocó daños económicos incalculables, descreditó el orden legal como garantía para la seguridad de los ciudadanos, justificó la instauración de dictaduras y sirvió de excusa para los atropellos a los derechos humanos. En Nicaragua, El Salvador, Argentina, Uruguay, Brasil, Colombia, Ecuador y Guatemala, grupos guerrilleros han abandonado la lucha armada o negociado su integración a la vida democrática, constituyendo nuevos partidos políticos o sumándose a los existentes. Los pocos que quedan en México, Perú y Colombia (bastante disminuidos) siguen rechazando la posibilidad de integrarse a la vida democrática y generando problemas económicos y de seguridad pública.

Parecida mutación han sufrido otras organizaciones y movimientos cuyas ideologías eran contrarias al sistema democrático, al cual tachaban peyorativamente de "formal" y "burgués". La ola de democratización mundial y las trágicas experiencias sufridas durante las dictaduras en las que fueron victimados miles de jóvenes en América Central y el Cono Sur, les han llevado a abandonar sus críticas y a respaldar la democracia "libre de adjetivos", en su tradicional expresión. En tal situación se encuentran el movimiento estudiantil, las organizaciones sindi-

cales, grupos de intelectuales y ciertos sectores de ultraizquierda. Una mención especial merece el movimiento indígena, que inicialmente se excluyó del sistema democrático y hoy se ha integrado a él, como se puede constatar en el caso ecuatoriano. Por su parte, la derecha no democrática también ha renunciado a sus pretensiones autoritarias.

Los militares han sido subordinados a la autoridad civil, representada por el presidente de la república, quien ha ejercido con libertad sus atribuciones para nombrar y remover al ministro de defensa y los mandos de las fuerzas armadas, de acuerdo con las disposiciones legales. Las insurrecciones militares se han vuelto esporádicas y las pocas producidas han fracasado: el jefe del ejército paraguayo fue obligado a resignar sus afanes golpistas, el dictador haitiano devolvió el mando al presidente constitucional y no prosperaron los intentos de asumir facultades dictatoriales de los presidentes civiles de Perú y Guatemala.

A pesar de los valores culturales similares existentes en América Latina, hay países donde las creencias, actitudes y costumbres son favorables a la democracia y otros en los que son contrarias. Sociedades impregnadas de principios y hábitos democráticos desarrollan una dinámica que favorece el buen trabajo y el fortalecimiento de sus instituciones; una nación que carece de ellos no cuida la democracia, hace mal uso de sus normas y reniega ante los primeros obstáculos. Es necesario insistir en que la democracia no es solamente un hecho jurídico; implica, además, un conjunto de hábitos y destrezas que, con el tiempo, adquieren y desarrollan gobernantes y gobernados y que son indispensables para la operación de un sistema político que entraña un alto grado de complejidad.¹⁸

La democracia es un sistema político que está definido por la constitución política de cada Estado, en la que se establece el tipo de organización que adopta, los objetivos que busca y los derechos que preserva. Se cimienta en la ley a la que deben someterse autoridades y ciudadanos, así como las reformas y programas económicos, sociales y políticos de los gobiernos. En América Latina, desafortunadamente, las normas jurídicas no siempre intervienen en la vida diaria de las democracias, en el proceder de las autoridades y en el comportamiento de los individuos, por la acción del poder, del dinero y de las influen-

18. Hurtado (1993, p. 11).

cias; como también porque muchas actividades, por ejemplo la economía informal, se desarrollan al margen de las instituciones jurídicas o porque, simplemente, amplios sectores sociales están acostumbrados a burlar la ley. Si la cultura de la ilegalidad domina el comportamiento de los asociados, el papel de las instituciones y de las leyes se relativiza. Ningún sistema político, y menos el democrático, puede desenvolverse si necesita de un fiscal para que las instituciones respeten las normas y de un gendarme para que los ciudadanos las cumplan.

En una democracia ni siquiera los gobiernos mayoritarios, y peor los que no lo son, pueden prescindir de la opinión de las minorías políticas, pues el ejercicio democrático implica la permanente búsqueda de compromisos y la negociación de acuerdos con quienes no forman parte del gobierno, a fin de involucrar la variedad de opiniones y requerimientos propios de una sociedad pluralista. Una cultura del conflicto, bastante difundida en algunos países del continente, dificulta la discusión razonada de puntos de vista antagónicos, impide advertir la parte de verdad que pudieran tener las ideas ajenas y obstaculiza el encuentro de elementos de consenso, con lo cual se limita la posibilidad de acordar pactos y alianzas. Abundan los ejemplos de lucha intransigente entre las funciones legislativa y ejecutiva, del gobierno con la oposición, de unos partidos contra otros y de la que libran los afiliados en el seno de su propia organización. Intolerancia e inflexibilidad que han conspirado contra el éxito de los gobiernos, que han provocado la división y debilitamiento de los partidos y que, en ciertos casos, han creado condiciones propicias para los golpes militares.

El sistema socio-económico que prevaleció en la hacienda agropecuaria latinoamericana a lo largo de cuatro siglos, modeló una cultura paternalista y un estilo señorial de autoridad, sobre cuya base han edificado su influencia política y su poder electoral caciques, caudillos y partidos populistas. Su acción y sus gobiernos, antes que favorecer el desarrollo de la democracia lo han perturbado. La prodigalidad con la que han administrado los recursos públicos, sus prácticas clientelares, la degradación de la economía, la corrupción de la administración pública y la manipulación de instituciones y leyes, han desestabilizado la democracia, han incrementado la ingobernabilidad de los estados y han empeorado las condiciones sociales que su retórica propuso mejorar.

En las tres décadas posteriores a la II Guerra Mundial los países latinoamericanos crecieron económicamente y sus pueblos mejoraron sus niveles de vida como en pocas épocas de su historia. Este importante y sostenido progreso económico se interrumpió bruscamente en los años ochenta, al iniciarse el presente período democrático, como consecuencia de la crisis económica. Las democracias latinoamericanas contemporáneas no sólo que no tuvieron los abundantes recursos de las dictaduras, sino que, además, les correspondió asumir las complejas y conflictivas tareas de enfrentar la crisis, ajustar y liberalizar las economías, recuperar el crecimiento, reducir la pobreza, dismantelar la estructura proteccionista y reformar el Estado. A tan adversas condiciones y complejas responsabilidades se sumaron las expectativas de los pueblos que esperaban que la democracia genere todo tipo de reivindicaciones. Como los gobiernos democráticos no han logrado atenderlas, los ciudadanos se han frustrado llegando a cuestionar el propio sistema democrático.

V. Gobernabilidad, desarrollo y pobreza

Durante el siglo XIX, y en el presente, los países latinoamericanos no tuvieron el mismo ritmo de desarrollo, ni fueron similares los niveles de bienestar que alcanzaron antes de que estallara la crisis económica. Aunque participaron del mismo contexto internacional, cada país aprovechó de manera distinta las oportunidades generadas por la economía de posguerra. Hacia el año de 1979, mientras Argentina, Uruguay, Costa Rica y Chile ostentaban el más alto ingreso per cápita y el más bajo índice de analfabetismo, en el extremo opuesto Haití, Guatemala, Nicaragua y Bolivia tenían el ingreso per cápita más bajo y la tasa de analfabetismo más alta.¹⁹ Naturalmente, el grado de desarrollo de una sociedad no puede medirse, solamente, a través del ingreso per cápita y del analfabetismo, consideración que llevó a las Naciones Unidas a definir un conjunto de indicadores que sumados permitieran apreciar, de manera más comple-

19. PNUD (1996, pp. 153-154).

ta y amplia, lo que la organización internacional ha denominado "desarrollo humano".²⁰

Según el Informe publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) correspondiente al año 1996, en la categoría de desarrollo humano alto constan países como Argentina, Costa Rica, Uruguay, Chile, Panamá, Venezuela, México y Colombia; en la de desarrollo humano mediano figuran Brasil, Ecuador, Cuba, Paraguay, República Dominicana, Perú, Bolivia, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua (los cinco últimos países en los lugares inferiores de la escala); en la de desarrollo humano bajo únicamente aparece Haití. En cuanto al Caribe no latino, ninguno de los países que integran esta región se encuentra en la tercera categoría; todos forman parte de la primera o de los niveles altos de la segunda.²¹

El desempeño de los países de América Latina tampoco ha sido uniforme, durante el presente período democrático (1980-95), en la resolución de la crisis económica y en la superación de sus negativas secuelas sociales. Colombia, en realidad, la sufrió relativamente gracias a que su deuda externa, por su moderado tamaño, no pesó excesivamente en las finanzas públicas lo que, sumado a otros factores, le ha permitido crecer a una tasa anual de 3.7% en los últimos quince años, por sobre el promedio latinoamericano. Si bien en la mayor parte de países el ingreso de la población cayó a los niveles correspondientes a 1970 como consecuencia de los programas de ajuste, en Argentina, Perú, Nicaragua y Venezuela la caída fue mayor. Catorce años después de desencadenada la crisis, mientras existen países que no han logrado recuperar la senda del crecimiento económico y menos aún reducir los índices de pobreza, existen otros que sí lo han conseguido. Durante los gobiernos democráticos la economía chilena ha crecido al 7% anual y los niveles de pobreza se han reducido de 44.6 a 28.5%. En Costa Ri-

20. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es un valor que va entre cero y uno y se establece de la observación de los niveles de desarrollo de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo, etcétera. De este modo, los países con alto desarrollo humano tienen un IDH igual o mayor a 0.8, los de desarrollo medio tienen entre 0.5 a 0.799 y los de desarrollo bajo tienen un IDH menor a 0.5.

21. PNUD (1996, pp. 153-154).

ca el PIB creció al 3.6% anual entre 1980 y 1995 y la pobreza no empeoró.²²

Múltiples factores explican resultados tan disímiles, pues, como lo han demostrado estudios históricos, el desarrollo de las naciones es el producto de una compleja trama en la que se entrelazan elementos de todo orden: económicos, sociales, culturales, internacionales, etcétera. Como ha sucedido en todas partes, unos pesaron más que otros: los recursos naturales disponibles en Argentina, Brasil, Ecuador, Perú y Venezuela, la calidad de los recursos humanos en Chile, Costa Rica y Colombia, el acceso a grandes mercados en México y el Caribe, las vinculaciones con la economía internacional en Panamá, la magnitud de los desafíos en El Salvador, un buen sistema educativo y estructuras sociales abiertas y permeables en Uruguay.

Sobre la influencia de estos elementos caben diversas valoraciones. Existe otro factor, sin embargo, que a pesar de haber estado presente en el desarrollo de todas las naciones y de su papel determinante, positivo o negativo, no ha sido adecuadamente ponderado: la política y su carácter estable o inestable. En la región, como en otras partes del mundo, los países que han disfrutado de continuidad han logrado, y siguen obteniendo, mejores resultados económicos y sociales que las naciones políticamente volátiles. Los que registraron mayor número de años de gobiernos democráticos, como Argentina, Uruguay, Costa Rica, Chile y Colombia, a su vez han conseguido los más altos niveles de desarrollo humano. La misma relación se advierte en el caso del Caribe, donde ha predominado una ordenada y tranquila vida política desde que la región adquirió su independencia a mediados del presente siglo. En cambio, los países políticamente inestables registran bajos índices de desarrollo humano, una ineficiente gestión de la crisis económica, altos niveles de pobreza y graves inequidades sociales, como son los casos de Brasil, Perú, Ecuador, Nicaragua, Bolivia, Guatemala y Haití. Lo que tiene lógica si se examina, por ejemplo, la educación escolar, cuyo papel es determinante en la reducción de la pobreza. El mejoramiento de la calidad de las deterioradas escuelas públicas implica un programa a largo plazo, ejecutado por varios gobiernos, lo que

22. Schkolnik (1995), Seligson *et al.* (1995), Banco Mundial (1995, pp. 184-185), CEPAL (1995, pp. 145-146).

no es de interés de partidos políticos efímeros, a los que les importa únicamente obtener beneficios inmediatos.²³

Si la estabilidad política está asociada a la vigencia de la democracia y si aquella es un requisito para que los pueblos mejoren su bienestar, América Latina ha dado un importante paso al poner fin a las dictaduras y organizar gobiernos constitucionales con voluntad y posibilidad de permanecer. Como se indicó en páginas anteriores, la democracia cuenta ahora con medios, aliados y resguardos que antes no tuvo, fortalezas que le han permitido sobrevivir a pesar de los embates de la crisis económica y de conflictos que antes habrían provocado su colapso. Todo lo cual ha hecho posible que en Nicaragua, Guatemala, Honduras, Haití, República Dominicana y hasta en la ingobernable Bolivia (entre todos el caso más ejemplar), se hayan sucedido gobiernos democráticos por primera vez en ciento setenta años.

A diferencia de lo que había sucedido en períodos históricos anteriores, la democracia hoy protege de manera amplia las libertades públicas y los derechos humanos y garantiza el ejercicio del sufragio libre y secreto. En tal virtud, los cuestionamientos que recibe no se refieren al valor ético, legal y participativo del sistema sino a su inadecuado funcionamiento, a la ineficacia de las autoridades, a la injusticia de ciertos actos y, sobre todo, a sus modestos resultados socioeconómicos. Estando su legitimidad jurídica garantizada, lo que se discute es el perfeccionamiento de sus instituciones y el mejoramiento de sus procedimientos.

El debate sobre la eficacia de la democracia tiene que ver, especialmente, con su capacidad para promover el desarrollo de los países latinoamericanos y, más específicamente, para asegurar el adecuado y continuo crecimiento económico, la reducción de la pobreza y la corrección de las injusticias sociales. Hay países que han dado importantes pasos en tal dirección (en anteriores capítulos se estudian ampliamente los casos de Chile, Costa Rica y Colombia); pero también hay otros que han obtenido resultados modestos o que simplemente han fracasado. En estas condiciones importa identificar lo que debería hacerse en el campo de la ingeniería constitucional,²⁴ para que la demo-

23. Hausmann y Gavin (1995).

24. El concepto de Ingeniería Constitucional se refiere a la noción de que las constitu-

cracia se perfeccione, incrementa su eficacia y genere razonables resultados económicos y sociales.

El análisis realizado en páginas precedentes sugiere que ciertas instituciones políticas —mecanismos electorales, sistemas de partidos y relaciones entre las funciones ejecutiva y legislativa— pueden favorecer u obstaculizar el funcionamiento de la democracia y el progreso de las sociedades latinoamericanas. Además, que es posible corregir sus limitaciones a través de reformas constitucionales y legales que favorezcan la formación de gobiernos con mayorías legislativas, la constitución de sistemas sólidos de partidos y una relación constructiva entre presidentes y congresos. Importa, entonces, identificar los instrumentos jurídicos, o de otra naturaleza, que permitan mejorar consistentemente la gobernabilidad de los estados de América Latina.

En las democracias latinoamericanas hay la tendencia a establecer la segunda vuelta para la elección del presidente de la república, hoy vigente en doce países. El fortalecimiento de la autoridad presidencial, que fue el propósito que motivó su adopción, no se ha logrado porque el triunfo del presidente no ha ido acompañado de la elección de una mayoría parlamentaria favorable o porque no se ha impulsado la formación de una alianza de gobierno. Tales problemas podrían corregirse si las elecciones de legisladores se realizaran en la segunda vuelta electoral, si se exigiera un umbral más bajo de votos para que un candidato sea proclamado triunfador en la primera ronda o si la segunda ronda se llevara a cabo en el congreso nacional con el voto de los legisladores. La celebración de elecciones concurrentes de presidente y legisladores daría una ventaja a los partidos que obtengan los dos primeros lugares, gracias al efecto concentrador generado por las candidaturas presidenciales sobre el voto de las legislativas. En tal caso, el ganador obtendría mayoría por su propia cuenta o quedaría en capacidad de conformarla mediante una alianza relativamente sencilla. La reducción del umbral requerido para triunfar en la primera vuelta incentivaría la formación de alianzas electorales y de gobierno y disuadiría el deseo de los partidos de ir con sus propios candidatos. La elec-

ciones políticas pueden funcionar como maquinarias y que sus diferentes configuraciones producen distintos resultados, en base a un esquema de incentivos y castigos. Véase al respecto Sartori (1994, p. 9).

ción presidencial en el congreso (una fórmula semi-parlamentaria) obligaría a los dos candidatos más fuertes a buscar alianzas legislativas que les permitan obtener los votos necesarios para triunfar y luego gobernar. Al menos ésta ha sido la positiva experiencia de Bolivia en tres de los cuatro gobiernos del presente período democrático, resultado notable tratándose de un país con un sistema de partidos fragmentado y con una política extremadamente conflictiva. Una vez conseguida la formación de gobiernos con una mayoría reflejada en el Congreso, no parece razonable que se les someta a la prueba electoral difícil (peor en las circunstancias que vive la región) de elecciones a mitad de período para renovar todos o buena parte de los escaños legislativos; evento que, además, podría impulsar la ruptura de la alianza gubernamental. En los países que se encuentran en tal situación es recomendable uniformar los calendarios de las elecciones presidenciales y parlamentarias en una sola fecha.²⁵

Reformas más complejas, aunque más eficaces, para reducir el espectro de partidos y, por ende, facilitar la formación de mayorías parlamentarias, son las que modifican los tradicionales mecanismos electorales latinoamericanos, sustituyendo la fórmula proporcional de asignación de escaños por la uninominal, a la que se hizo referencia en páginas anteriores. Un cambio de esta naturaleza ataca directamente el problema de la fragmentación electoral, al reducir drásticamente la posibilidad de obtener el único escaño en disputa en los distritos electorales y eliminar los incentivos para la participación de los partidos con sus propios candidatos en las elecciones parlamentarias. Sin embargo, “el efecto mecánico”²⁶ de esta regla electoral podría entrar en contradicción con la tradición y la realidad latinoamericanas, por el fuerte arraigamiento político que tiene la representación de las minorías y por el poder que en

25. En un estudio de reciente elaboración, se ha demostrado que la probabilidad de que el presidente pueda asegurar una mayoría parlamentaria a su favor, disminuye conforme las elecciones legislativas se celebran en tiempos más distantes de la elección presidencial. Véase al respecto Shugart (1995, p. 328).

26. El “efecto mecánico” de la regla electoral se refiere al comportamiento de los electores frente a las opciones electorales; si sólo hay uno o dos escaños por asignar, los electores votan estratégicamente por los candidatos que más probabilidades tienen de ganar. Por el contrario, cuando hay varios escaños por asignar en un distrito, como en el caso de la representación proporcional, los electores tienden a votar libremente por su primera preferencia. Véase al respecto Duverger (1992, pp. 244-262).

algunos países poseen los caciques locales, cuya red de influencias y clientelismos desborda a los partidos. Probablemente por ello, Chile ha preferido optar por un sistema binominal (dos candidatos por distrito electoral) y otros países por un sistema mixto que permite elegir una parte de los diputados proporcionalmente y otra uninominalmente.²⁷

Las aludidas reformas electorales afectan necesariamente a los partidos en su representatividad e incluso amenazan su existencia misma. Todas ellas disuaden la formación de nuevos partidos, eliminan a los que no cuentan con apoyo electoral suficiente y favorecen la consolidación de organizaciones con una amplia base ciudadana. A ellas podrían sumarse otras exigencias que se inscriben en el ámbito más directo de los partidos: que se constituyan como una organización formal y nacional, que obtengan un porcentaje mínimo de votos para conservar su registro y otros beneficios, que practiquen la democracia interna, que su funcionamiento sea controlado por la autoridad electoral, que se les otorgue financiamiento público de acuerdo a su representatividad, que se limite y controle el gasto electoral, que se reduzca el período de las campañas electorales y que no se aliente la indiscriminada participación de candidaturas independientes. Al respecto un hecho ilustrativo acaba de producirse en las recientes elecciones nicaragüenses de 1996: una disposición legal por la que un partido para subsistir necesita recibir al menos 5% de los votos, ha permitido reducir a dos un espectro de 24 partidos.

Los cambios institucionales anotados permitirían, luego de unos cuantos procesos electorales, la formación de un sistema de partidos de pocas pero representativas organizaciones que, por implantarse en amplios y variados sectores de la sociedad, conserven la lealtad de un número elevado de electores, garantizando de esta manera la estabilidad y continuidad de la vida pública. Un planteamiento de esta naturaleza implica atribuir a los partidos la principal responsabilidad en el mejoramiento de la calidad de la democracia latinoamericana, y discrepar de aquellos que, en sus críticas, llegan al extremo de sugerir que la democracia funcionaría mejor sin su concurso. Exceptuando los casos de

27. En Chile, los 120 diputados del Congreso son electos en número de dos por cada uno de los 60 distritos. En Bolivia, 50% de diputados del Congreso es electo en base a distritos uninominales

Costa Rica, Colombia, Chile y Uruguay, países en los que ha existido cierta armonía entre congresos y presidentes, la experiencia en el resto de países es negativa, a pesar de las numerosas fórmulas constitucionales que se han ensayado y de los múltiples cambios institucionales efectuados para delimitar las funciones del gobierno y del Congreso y, de este modo, conseguir el equilibrio ideal de poderes que garantice la estabilidad política y el desarrollo de las naciones.

Para resolver las conflictivas relaciones entre las funciones ejecutiva y legislativa, algunos autores han planteado la sustitución del sistema presidencial por el parlamentario.²⁸ Entre otros argumentos sostienen, con razón, que el segundo asegura de mejor manera la estabilidad del gobierno al exigir una mayoría parlamentaria para su constitución y ejercicio. Desde el punto de vista teórico es difícil argumentar en contra del parlamentarismo, pero sí desde la perspectiva de la realidad de los países latinoamericanos, en la que son frecuentes los sistemas multipartidistas hipertrofiados y no existe una cultura de la negociación y el compromiso, condiciones adversas que tomarían difíciles y volátiles las alianzas parlamentarias y más inestable la política. A ello podrían sumarse eventuales conflictos entre el jefe de Estado y el presidente del gobierno, motivados por el caudillismo al que son proclives algunos líderes políticos de la región.

La mejor garantía de una relación armónica entre presidentes y congresos es la presencia de las mismas fuerzas políticas en ambas instituciones, expresada en la existencia de una mayoría parlamentaria. Si son similares las ideas y los programas de quienes gobiernan y de los que legislan, se reducen las causas de los conflictos y crecen las posibilidades de un trabajo armonioso. Lo que no supone ignorar las opiniones de los partidos de oposición y de las organizaciones de la sociedad civil, especialmente en políticas que requieran de amplios consensos nacionales como las reformas constitucionales. Además, como la mitad de los gobiernos latinoamericanos tiene una expresión minoritaria en el congreso, el diálogo se vuelve indispensable para alcanzar consensos y negociar acuerdos. Caso contrario existe el riesgo de que las iniciativas del gobierno se paralicen en el congreso y, lo que es peor, se impulsen leyes o se tomen resoluciones que las contradigan.

28. Linz y Valenzuela (1994).

Al respecto conviene reflexionar sobre tres aspectos.

El congreso es el ámbito en el que se expresan no sólo los diferentes intereses económicos, sociales y culturales, sino también las distintas posiciones ideológicas y los conflictos de los partidos y de sus líderes. Estos factores de discrepancia y enfrentamiento podrían atenuarse si los gobiernos llevaran a la legislatura propuestas previamente discutidas con las partes involucradas (trabajadores y empresarios por ejemplo) y si el congreso, por su parte, promoviera amplias discusiones sobre sus iniciativas y las consultara con el presidente y los ministros.

La conducta del jefe de Estado y de su administración influyen, a veces determinadamente, en las buenas o malas relaciones entre las funciones ejecutiva y legislativa. Un presidente que ejerce su autoridad al filo de la legalidad, que es proclive a usar arbitrariamente su poder y a sobrepasar o manipular el congreso, crea un ambiente de desconfianza y tensión que incentiva los conflictos y estimula la confrontación. En cambio un presidente respetuoso de las facultades del congreso, que ejerce su autoridad dentro de los marcos de la ética y de la ley, lima asperezas, ahuyenta pugnas y crea condiciones para una positiva comunicación.

La oposición del congreso a ciertas iniciativas del gobierno no se origina, necesariamente, en discrepancias ideológicas y políticas. En ocasiones es motivada por la insuficiente información de los diputados sobre los asuntos sometidos a su conocimiento, particularmente en una materia que se ha convertido en el elemento clave de la gestión pública: la economía. Si los legisladores individualmente y el congreso institucionalmente contaran con buenos sistemas de información y una asesoría técnica calificada, mejoraría su interlocución con el gobierno y se crearían condiciones para la discusión razonada de sus iniciativas, la crítica fundada de sus equivocaciones y el encuentro de alternativas. En los congresos con mayoría gubernamental, además, los diputados afectos al régimen no tendrían que limitarse a tramitar y aprobar las peticiones del presidente y más bien podrían contribuir a enriquecerlas.

Prácticas como las anotadas y la organización técnica del trabajo legislativo, explican el éxito de la única democracia presidencial que ha funcionado sin interrupciones por más de doscientos años. En Estados Unidos el presidente tiene menos atribuciones que sus homólo-

gos latinoamericanos y el Congreso facultades más amplias; a lo que se suma que varios presidentes, sobre todo en las últimas décadas, han carecido de una mayoría de su partido en el Senado y en la Cámara de Representantes. Sin embargo, los conflictos de poderes estuvieron habitualmente ausentes y ha sido corriente una relación constructiva entre las funciones ejecutiva y legislativa,²⁹ gracias a lo cual el país ha progresado constantemente hasta convertirse en el más próspero del planeta.

VI. Conclusión

Del análisis realizado puede concluirse que la ingeniería constitucional tiene una relativa capacidad para corregir las inadecuadas relaciones existentes entre las funciones ejecutiva y legislativa; pero, en cambio, mucho se puede hacer en los campos partidista y electoral para modelar los comportamientos cívicos, mejorar la representatividad de los partidos, promover la gobernabilidad de las democracias e incentivar la estabilidad política. Las conflictivas relaciones entre presidentes y congresos necesitarán de años para cambiar y volverse armónicas y constructivas, en la medida en que son fuertemente condicionadas por la cultura latinoamericana.

En esta perspectiva, la permanencia de la democracia se vuelve un requisito crucial para su maduración y perfeccionamiento, proceso que necesita tiempo y demanda paciencia. Las instituciones tienen que aplicarse para que sus méritos o debilidades puedan apreciarse; los políticos y los partidos adquieren destrezas y enmiendan conductas a través de sus propias experiencias; y los electores se educan gracias al ejercicio del sufragio y a sus equivocaciones. Perfeccionamiento y aprendizaje democráticos que interrumpen las dictaduras cuando usurpan el poder; a su caída los actores de la vida pública se ven obligados a volver al punto de partida y a comenzar de nuevo.

Una reflexión final: en el afán de América Latina por alcanzar el desarrollo, la estructuración eficiente de la democracia debería mere-

29. Sobre el funcionamiento de gobiernos divididos en Estados Unidos, véase Mayhew (1991).

cer una atención por lo menos equivalente a la que se otorga al crecimiento y a la reducción de la pobreza. Sin una democracia de alta calidad, buenos gobiernos y estabilidad política, en suma, sin una sociedad política gobernable, no serán posibles el progreso económico y el bienestar social.

Referencias

- Alcántara, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1995.
- Banco Mundial, *Informe sobre desarrollo mundial*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1995.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), *Panorama Social*, CEPAL, Santiago de Chile, 1995.
- Conaghan, Catherine, *Democracy that matters: the search for authenticity, legitimacy, and civic competence in the Andes*, documento de trabajo, Kellogg Institute, University of Notre Dame, 1994.
- _____, "Politicians against parties: discord and disconnection in Ecuador's party system", en Mainwaring y Scully (comps.), *Building democratic institutions: party systems in Latin America*, Stanford University Press, Stanford, 1995.
- Coppedge, Michael, "Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina", *Síntesis*, núm. 22, 1994, pp. 61-88.
- _____, "District magnitude, economic performance, and party-system fragmentation in five Latin American countries", *Comparative Political Studies*, vol. XXX, núm. 1, 1996, pp. 1-26.
- Deheza, Grace Ivana, *Coaliciones de gobierno en el sistema presidencial: América Latina*, ponencia presentada en el XIX Congreso Internacional de LASA (*Latin American Studies Association*), Washington, D.C., 1995.
- Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1992.
- Flisfisch, Angel, "Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, 1989.
- Geddes, Barbara, "A game theoretic model of reform in Latin American democracies", *American Political Science Review*, vol. LXXXV, núm. 2, 1992, pp. 371-392.
- Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay, *The federalist or the new Constitution*, The Heritage Press, Nueva York, 1945.
- Hausmann, Ricardo y Michael Gavin, *Macroeconomic volatility in Latin America: causes, consequences and policies to assure stability*, documento mimeografiado, BID, Washington, D.C., 1995.
- Hibbing, John, "Contours of the modern congressional career", *American Political Science Review*, vol. LXXXV, núm. 2, 1991, pp. 422-448.
- Huntington, Samuel P., *Political order in changing societies*, Yale University Press, New Haven, 1968.
- _____, *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Buenos Aires, 1992.
- _____, *La tercera ola*, Paidós, Buenos Aires, 1994.
- Hurtado, Osvaldo, "Changing Latin American attitudes: prerequisite to institutionalizing democracy", en Robert A. Pastor (comp.), *Democracy in the Americas: stopping the pendulum*, Holmes and Meier, Nueva York, 1989.
- _____, *El poder político en el Ecuador*, Letraviva-Planeta Editores, Quito, 1990.
- _____, *Gobernabilidad y reforma constitucional*, Corporación Editora Nacional, Quito, 1993.
- Jones, Mark P., *Presidential elections and multipartism in Latin America*, ponencia presentada en el encuentro anual de la *Southern Political Science Association*, Atlanta, 1992.
- _____, *Electoral laws and the survival of presidential democracies*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 1995.
- Lijphart, Arend, *Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*, Yale University Press, New Haven, 1984.
- _____, "The political consequences of electoral laws, 1945-1985", *American Political Science Review*, vol X, núm. 2, 1990, pp. 481-496.
- Lijphart, Arend y Carlos Waisman, *Institutional design in new democracies*, Westview Press, Boulder, Co., 1996.
- Linz, Juan, *La quiebra de las democracias*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Alianza Editorial Mexicana, México, D.F. 1990.
- Linz, Juan y Arturo Valenzuela, *The failure of presidential democracy*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1994.
- Lujambio, Alonso, *Federalismo y congreso en el cambio político de México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., 1995.
- _____, "Las elecciones mexicanas de 1995", *América Latina Hoy*, vol. XIII, 1996, pp. 35-38.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully, *Building democratic institutions: party systems in Latin America*, Stanford University Press, Stanford, 1995.
- Mayhew, David R., *Divided we govern: party control, lawmaking and investigations, 1946-1990*, Yale University Press, New Haven, 1991.
- McDonald, Ronald y Mark Ruhl, *Party politics and elections in Latin America*, Westview Press, Boulder, Co., 1989.
- Mejía, Andrés, *¿Una democracia ingobernable? Arreglos constitucionales, partidos políticos y elecciones en Ecuador: 1979-1996*, tesis de Licenciatura en Ciencia Política, ITAM, México, D.F., 1996.

- Meyer, Lorenzo y José Luis Reyna, *Los sistemas políticos en América Latina*, Siglo XXI-Universidad de las Naciones Unidas, México, D.F., 1992.
- Nafm, Moisés, *Instituciones: el eslabón perdido en las reformas económicas de América Latina*, ponencia presentada en el Seminario Latinoamericano sobre Crecimiento Económico, Washington, D.C., 1994.
- Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y representación política en América Latina*, Fundación Friedrich Ebert, San José de Costa Rica, 1989.
- Plattner, Marc y Larry Diamond, *Consolidating the third wave democracies*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1996.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), *Informe sobre Desarrollo Humano*, 1996, Mundi Prensa, 1996.
- Remmer, Karen, *Military rule in Latin America*, Westview Press, Boulder, Co., 1991a.
- _____, "The political impact of economic crisis in Latin America in the 1980s", *American Political Science Review*, vol. LXXXV, núm. 3, 1991b, pp. 777-800.
- Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Editorial Alianza Universidad, Madrid, 1980.
- _____, *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1994.
- Schkolnik, Mariana, *Reducción de la pobreza en Chile: el impacto de las políticas públicas*, documento de trabajo núm. 3, Proyecto "Mitigación de la Pobreza y Desarrollo Social", Quito, 1996.
- Seligson, Mitchell, Juliana Martínez y Juan Diego Trejos, *Reducción de la pobreza en Costa Rica: el impacto de las políticas públicas*, documento de trabajo núm. 2, 'Proyecto Mitigación de la Pobreza y Desarrollo Social', Quito, 1996.
- Shugart, Matthew S., "The electoral cycle and institutional sources of divided presidential government", *American Political Science Review*, vol. LXXXIX, núm. 2, 1995, pp. 327-343.
- Shugart, Matthew y John Carey, *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.