

DEMOCRACIA, GOBERNABILIDAD Y PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA

Rosario Espinal

1. Democracia y gobernabilidad

La relación entre democracia y gobernabilidad es con frecuencia conflictiva. Mientras la gobernabilidad refiere a la capacidad del gobierno de mantener un determinado orden político con un nivel aceptable de legitimación, la democracia refiere a un sistema político representativo y participativo. La fuente de tensión deriva pues de la posibilidad de que el sistema político no pueda procesar las demandas que surgen del proceso democrático mismo, y se genere desorden, deslegitimación y crisis política.

El dilema es bien conocido en América Latina donde los régímenes democráticos han con frecuencia fracasado en su capacidad de procesar las demandas sociales. Esta fue la experiencia de los gobiernos democráticos en los años sesentas y setentas, lo que llevó al surgimiento de los llamados régímenes burocráticos-autoritarios en el Cono Sur (O'Donnell, 1973). En los años ochentas y noventas, la incapacidad de los gobiernos democráticos para satisfacer expectativas y demandas sociales se manifiesta nuevamente en una crisis de legitimación de estos gobiernos. En situaciones como la del Perú se ha traducido también en una crisis de legitimación del propio régimen democrático.

Vale indicar que aunque la gobernabilidad en sentido general refiera al mantenimiento de un orden político, y en este sentido es un asunto que concierne tanto a los régímenes autoritarios como democráticos, el problema de la gobernabilidad toma un carácter específico en el régimen democrático. Los gobiernos democráticos están expuestos a una lógica de legitimación que se pone a prueba con

mayor frecuencia que en el caso de los régimes autoritarios. La celebración de elecciones es un fenómeno que si bien no tiene necesariamente que reflejar un cuestionamiento de la legitimación del sistema democrático, sí pone a prueba la popularidad del gobierno de turno.

Además en el régimen democrático la represión como mecanismo de control político se relega a un segundo plano, y por tanto, el establecimiento de un orden político supone una cierta capacidad de procesar demandas provenientes de la sociedad; o supone por lo menos la apatía política de segmentos importantes de la población que optan por no participar en la política. Pero en el contexto latinoamericano, con las múltiples necesidades socioeconómicas de amplios sectores de la población insatisfechas, las posibilidades de contar con la apatía como forma de mantener el orden político son escasas. Queda entonces pendiente la necesidad de procesar demandas sociales que de mantenerse insatisfechas podrían provocar la desestabilización de la democracia.

Por otro lado, como bien plantean Schmitter y Karl en una reflexión general sobre la democracia, los régimes democráticos no son necesariamente más ordenados, consensuales, estables o gobernables que las autocracias. Esto es así por la libertad de expresión que las democracias garantizan, y la posibilidad de desacuerdos continuos sobre las reglas e instituciones democráticas. (Schmitter & Karl, 1991).

Ahora bien, cómo y cuándo se desestabiliza una democracia es un asunto relativo. Las razones que motivan a los grupos sociales a movilizarse en signo de protesta son diversas y actúan con autonomía de situación en situación. Por ejemplo, no hay un nivel exacto de desempleo, de inflación, de pobreza, o de cualquier otro indicador socioeconómico que produzca el nivel necesario de insatisfacción que motiva la movilización social. Es decir, no hay un nivel exacto de deprivación social que permita determinar cuándo los grupos sociales deciden articular sus demandas y movilizarse. Tampoco es posible determinar con precisión qué nivel de protesta social genera desestabilización o produce un estado de ingobernabilidad en un sistema político determinado, democrático o no. Esto implica que los problemas de gobernabilidad y crisis del régimen político se entiendan en el contexto específico de que se trate; que no haya forma de especificar en términos genéricos cuándo y cómo se desestabiliza un régimen político.

Todas las democracias, incluso las llamadas democracias consolidadas, están expuestas a elementos desestabilizadores que pueden generar problemas de gobernabilidad, aunque no necesariamente de colapso del régimen democrático.

Los movimientos protestatarios en los años sesenta en Estados Unidos y Europa occidental sirven de ejemplo.

Los problemas de gobernabilidad de la democracia en los países más desarrollados fueron ampliamente analizados en el Reporte sobre la Gobernabilidad de las Democracias presentado por Crozier, Huntington y Watanuki a la Comisión Trilateral a mediados de los años setenta. (Crozier, Huntington & Watanuki, 1975). Para el caso de Estados Unidos, Huntington planteó que la crisis de la democracia se debía a las excesivas demandas sociales, producto de una explosión de expectativas y de la movilización popular que se manifestó en la lucha por los derechos civiles y el movimiento contra la guerra de Vietnam. Esta explosión democrática produjo un aumento en la actividad gubernamental, en tanto el gobierno intentaba dar respuesta a las demandas sociales. Pero la incapacidad de atender efectivamente las excesivas demandas sociales produjo una debilidad en la autoridad gubernamental. Así, según Huntington, para los años setenta la sociedad norteamericana estaba recibiendo más beneficios del gobierno que nunca antes, pero confiaba menos en el gobierno. Ante esta situación, la solución conservadora de Huntington era que la sociedad demandara menos del gobierno y valorara más sus ejecutorias. En otras palabras, menos participación democrática y mayor aprecio por la autoridad gubernamental. (Huntington: 1975)

La solución de Huntington fue indiscutiblemente importante en la reorganización política de Estados Unidos en los años ochenta, cuando el gobierno republicano de Ronald Reagan se propuso convencer a la ciudadanía de que el Estado tenía un papel limitado que cumplir en la asignación de recursos y en la asistencia social. El énfasis en el mercado como el mejor vehículo para la producción y distribución de la riqueza vino entonces a sustituir la idea keynesiana, enraizada desde los años treinta, de que el Estado tenía un papel central en la distribución de la riqueza. Con esta nueva ideología, la democracia en Estados Unidos reforzó su orientación liberal y se alejó de los compromisos redistributivos y corporativos que había asumido en la post guerra. El fenómeno también se produjo en Europa occidental, particularmente en Inglaterra durante el gobierno de Margaret Thatcher. Pero en todos estos casos, en vez de crisis del sistema democrático, lo que se produjo fue una crisis de la democracia social (del Estado de Bienestar), que dio paso a la consolidación de una democracia neoliberal basada en las prerrogativas individuales.

Aunque no hay que confundir la popularidad o impopularidad de un gobierno democrático con la legitimidad del sistema democrático, sí puede existir una relación entre ambos. Este es el caso, por ejemplo, cuando gobiernos democráticos sucesivos fracasan en su función gubernativa y existe la posibilidad de que la

deslegitimización del gobierno se traduzca en una crisis de legitimación del sistema democrático. Aunque esto no ha ocurrido en la post-guerra en ningún país del capitalismo desarrollado, sí ha ocurrido en América Latina en el pasado y en el actual proceso democrático.

2. Las democracias latinoamericanas

La democracia no tiene un significado único. También es cambiante su significación en los procesos políticos. Así, para América Latina, el eje articulador de la política en los años sesenta fue la Revolución. La democracia se concebía en relación a la Revolución o subordinada a ella. A partir de los años ochenta, sin embargo, el auge del neoliberalismo y la crisis del socialismo hizo de la democracia el eje articulador de la política latinoamericana. La disputa más bien se produjo entre una noción tradicional de democracia liberal que enfatizaba la primacía del mercado sobre el Estado en la producción y distribución de la riqueza, y nociones socialdemócratas que visualizaban los derechos políticos democráticos en el contexto de un Estado comprometido con la redistribución de la riqueza.

A partir de este debate se generaron distintas definiciones de democracia que podemos agrupar en dos campos: las minimalistas o procesuales, y las maximalistas o sustantivas. Siguiendo la noción de poliarquía (Dahl, 1982), las definiciones minimalistas enfatizan los procedimientos políticos básicos necesarios para el funcionamiento de una democracia, tales como elecciones libres y competitivas, libertad de expresión y asociación. Las definiciones maximalistas sugieren, por el contrario, que los procedimientos políticos no son suficientes para definir una democracia, y por tanto enfatizan la dimensión redistributiva o de justicia social. (Valenzuela, 1991).

Estas diferentes posiciones se evidencian claramente en la literatura sobre la democracia en América Latina y las interpretaciones sobre sus problemas. De hecho, algunas de las dificultades que enfrentan las democracias latinoamericanas pueden analizarse en función de la tensión entre estas distintas concepciones de la democracia. La idea, tanto entre sectores de la clase política como de la población en general, de que la democracia debe dar respuesta a las necesidades socioeconómicas de las grandes mayorías, amplía las atribuciones de los gobiernos democráticos y puede convertirse en una fuente de deslegitimación del gobierno y del propio régimen democrático si no se atienden estas necesidades.

Y es que vinculado al debate sobre la definición de democracia hay un debate más amplio sobre la relación entre democracia y desarrollo. En décadas pasadas

tanto la teoría de la modernización como la teoría de la dependencia evaluaron las posibilidades democráticas en función del progreso económico. Para la teoría de la modernización, el crecimiento económico y la industrialización producirían una sociedad más urbanizada y educada, con una clase media más amplia que favorecería la democracia. (Lipset, 1959) Para los dependentistas, la posibilidad de establecer y mantener la democracia en América Latina dependía de un rompimiento con el capitalismo internacional. Pero para los años ochenta tanto la teoría de la modernización como la dependencia estaban en crisis. El surgimiento de los régimes burocráticos-autoritarios en los países más desarrollados de América Latina en los años sesenta y setenta había contribuido a desacreditar la teoría de la modernización. Por otro lado, el fracaso de los movimientos guerrilleros en Suramérica en los años setenta, y el cuestionamiento en Europa occidental del socialismo realmente existente, desacreditó las nociónes revolucionarias que habían prevalecido en los años sesenta.

Fue en este vacío en la reflexión teórica sobre el desarrollo latinoamericano que se produjeron las transiciones a la democracia a partir de fines de los años setenta. Las respuestas teóricas a este proceso han divergido y pueden resumirse en tres corrientes: la interpretación política, la interpretación estructural, y la reinterpretación de la modernización.

Dentro del análisis político de las transiciones democráticas en América Latina y la posible consolidación de la democracia, se identifican dos posiciones: la valoración ideológica de la democracia y las decisiones estratégicas de los actores políticos. La valoración de la democracia la planteó inicialmente O'Donnell, quien en tono optimista argumentó que a pesar de los múltiples obstáculos que enfrentaba la democracia en América Latina (entre ellos, el militarismo, las desigualdades sociales, y la dificultad para establecer pactos), el nuevo discurso democrático y la valoración de la democracia favorecían el proceso democrático. (O'Donnell, 1986). Conjuntamente con este planteamiento se enfatizó el papel fundamental de los actores políticos; particularmente de las élites, en el proceso de democratización. Aquí se retomó la posición de Linz en sus estudios sobre el colapso de la democracia, quien planteó que aunque las condiciones estructurales ofrecían oportunidades y limitaciones a los actores políticos, eran los actores propiamente los que tenían que tomar las decisiones entre las alternativas disponibles. Y esas decisiones tenían un impacto importantísimo en el régimen político: en su naturaleza, estabilidad o crisis. En este sentido, el enfoque de Linz es probabilístico y no determinista: los actores tienen la posibilidad de elegir aunque las opciones sean restringidas.

Rustow también enfatizó en su análisis sobre los orígenes de la democracia la posibilidad de decisión que tienen los actores y el factor de la contingencia. Planteó

la posibilidad de que aún actores no-democráticos optaran, forzados por las condiciones históricas, a tomar decisiones que ayudaran a establecer y consolidar la democracia. (Rustow, 1970). La influencia de Rustow y Linz es evidente en el trabajo conjunto de O'Donnell y Schmitter sobre transiciones a la democracia. Según ellos, el colapso de la democracia no está pre-determinado por condiciones estructurales; sino que puede evitarse si se toman las decisiones estratégicas necesarias. O'Donnell y Schmitter reconocen, sin embargo, que las opciones disponibles para evitar el colapso de la democracia son mayores durante la transición a la democracia, cuando las expectativas son grandes, que en los momentos de crisis en que predomina el pesimismo. (O'Donnell y Schmitter, 1986). El papel y las oportunidades de la élite política para consolidar el régimen democrático lo enfatizan también otros autores; entre ellos, Diamond, Linz, Hartlyn y Valenzuela, (Diamond, Linz y Lipset, 1989).

En resumen pues, la posición central del enfoque político es que las decisiones de los actores, ya sea por convicción democrática o simple estrategia, es fundamental para el establecimiento y la consolidación de la democracia.

A diferencia del enfoque político que enfatiza el poder de decisión de los actores en la construcción o destrucción del régimen democrático, las interpretaciones estructurales enfatizan los asuntos relativos a la economía y las relaciones de clase. Dentro de este enfoque se pueden distinguir dos posiciones que voy a llamar: la estructural-determinista y la estructural-contingente.

La posición estructural-determinista enfatiza las adversidades socioeconómicas en América Latina y plantea la imposibilidad del cambio político democrático sin una transformación profunda en las estructuras del Estado, la organización de la economía, y las relaciones de clase en el capitalismo opresor latinoamericano. Según Petras, uno de los más claros exponentes de esta posición, la transición a la democracia fue el resultado de la crisis de los regímenes autoritarios, y se produjo sin cambios estructurales importantes que aseguraran una verdadera democratización. Por esto, una vez pasado el período de decisiones fáciles, los gobiernos democráticos no tuvieron la posibilidad dentro de las estructuras existentes de hacer los cambios difíciles, como el no pago de la deuda externa. (Petras, 1986). La posición estructural-contingente plantea, por otro lado, que si bien la economía y las relaciones de clase le imponen restricciones a los actores políticos, ellos tienen la posibilidad de elegir entre algunas alternativas, unas que contribuirán más que otras al establecimiento y la consolidación de la democracia. (Karl, 1990).

El proceso de democratización también motivó un cierto resurgimiento de la teoría de la modernización. Huntington y Wiarda han planteado que los procesos de

crecimiento económico y modernización social que se produjeron en América Latina en los años sesenta y setenta han tenido sus efectos democratizadores en los ochenta. También enfatizan ellos el papel importante de los factores externos para la democratización; en particular, el compromiso de Washington con los procesos de transición. Ambos autores, sin embargo, expresan sus dudas sobre la base cultural de la democracia en países con tradición autoritaria. Para Huntington, el protestantismo (escaso en América Latina) es el correlato idóneo de la democracia. Wiarda, por otro lado, cuestiona la supuesta orientación democrático-liberal de los latinoamericanos, debido al fuerte legado de la tradición ibérica-corporativa. (Huntington, 1984; Wiarda, 1990).

Pero independientemente de las interpretaciones ofrecidas, las democracias latinoamericanas presentan ciertos problemas comunes, así como sus especificidades. Casi todas han enfrentado en una dimensión mayor o menor los problemas económicos asociados con la deuda externa, la caída de precios en los productos tradicionales de exportación, déficits fiscales, y la necesidad de ajustar sus economías dentro de los parámetros establecidos por el Fondo Monetario International (FMI). En este contexto, las democracias latinoamericanas han tenido grandes dificultades en dar respuesta a las múltiples demandas provenientes de amplios sectores sociales carentes de los bienes y servicios más elementales.

Las democracias latinoamericanas difieren parcialmente en el andamiaje político-institucional; en particular, en los sistemas de partidos y los sistemas electorales. Por otro lado, las democracias latinoamericanas comparten con algunas diferencias el sistema presidencial. Así, economía, partidos y presidencialismo son tres temas que se abordan a continuación en el contexto de la discusión acerca de los problemas de gobernabilidad de la democracia en América Latina.

3. Interpretaciones de la crisis de gobernabilidad de las democracias latinoamericanas

Recordemos que la gobernabilidad refiere a la capacidad de gestión del gobierno; al desempeño gubernamental. En el desempeño de las funciones gubernamentales hay dos áreas importantes a tomar en cuenta: los mecanismos de gobierno (cómo se gobierna), y las políticas públicas (el contenido de la gestión gubernamental). En las interpretaciones de las causas de los problemas de gobernabilidad de las democracias latinoamericanas se manejan estas dos dimensiones. Las interpretaciones institucionalistas enfatizan el inadecuado andamiaje institucional para el funcionamiento de la democracia (deficiencias en los sistemas electorales, la prevalencia del presidencialismo, y la precariedad del sistema

judicial, entre otras). Las interpretaciones estructurales enfatizan los fracasos a nivel de políticas públicas para atender las problemas y desigualdades sociales en América Latina. Habría que agregar también las interpretaciones culturalistas, con poca vigencia actualmente aunque muy importantes en el pasado, que enfatizan la carencia de valores democráticos en la población y/o en la élite política.

El planteamiento que se hace aquí es que los factores que contribuyen a la crisis de gobernabilidad de la democracia en América Latina son diversos; incluyen la dimensión estructural y político-institucional.

3.1. La crisis económica

Indiscutiblemente que la situación económica que ha acompañado el proceso de democratización en América Latina ha sido muy adversa. La deuda externa, la hiperinflación, y las políticas de ajuste económico han reducido significativamente la capacidad de acción de los gobiernos democráticos, a la vez que han producido una reducción en la capacidad de consumo nacional. Las políticas de ajuste han resultado también en un achicamiento en las funciones del Estado en su papel redistributivo. Y esto es contrario a lo que se esperaba hicieran las democracia; es decir, atender las necesidades socioeconómicas de las grandes mayorías mediante una cierta redistribución de la riqueza.

Fue con el objetivo distributivo que se produjo el auge de la socialdemocracia en América Latina a mediados y finales de los años setenta; y junto a ello, la propuesta corporativa de que con la democracia se crearían las condiciones para la concertación social entre trabajadores y patrones con la mediación del gobierno. (Dos Santos, 1988). Pero en vez de socialdemocracia, América Latina experimentó en los años ochenta la ofensiva neoliberal que contó con el apoyo de las agencias internacionales, los gobiernos de los países desarrollados, y grupos importantes de intelectuales y tecnócratas en América Latina. (Espinal, 1992a).

La ofensiva neoliberal consistió en replantear el papel del mercado y el Estado en la economía, asignándole preponderancia al mercado. Se planteó conjuntamente la crítica al Estado como estructura ineficiente en la distribución de recursos y en la regulación de las relaciones económicas y sociales. La solución era entonces reducir las atribuciones que inefficientemente cumplía el Estado. Por otro lado, se enfatizó la libertad individual en el plano económico sobre los derechos sociales a nivel colectivo. Con estos planteamientos se buscaba ponerle fin al legado institucional e ideológico del populismo redistributivo latinoamericano, que se fundamentó en el personalismo, el clientelismo y la corrupción. (De Soto, 1989).

Pero el intento de reducir las atribuciones del Estado, aún cuando fueran inefficientemente ejecutadas, produjo crisis estatal y societal en el contexto democrático. Las demandas y luchas sociales en vez de producirse en los parámetros del mercado (entre empleados y empleadores), se focalizaron contra el Estado que se mostraba cada vez más incapaz de asegurar la prosperidad, o por lo menos la estabilidad económica. La inflación o hiperinflación, así como la crisis en los servicios básicos, contribuyeron a fomentar motines, pobladas, y revueltas en varios países de América Latina en el contexto de los programas de ajuste. Los casos de República Dominicana en 1984, Bolivia en 1984-85, Brasil en 1986, y Venezuela en 1989 son ilustrativos. (Walton, 1989). Este estado de anomia social se acompañó del uso de recursos represivos para controlar la movilización, a la vez que se creó un “déficit de gobernabilidad” que debilitó la democracia. (Borges, 1993).

En el ámbito de la política pública también es notable la tecnocratización del proceso en la toma de decisiones, con una concentración en el ejecutivo en detrimento de la consulta parlamentaria y societal sobre los programas económicos, en particular, sobre los programas de ajuste. Con frecuencia estas decisiones fueron tomadas por grupos muy pequeños de tecnócratas con acceso directo al presidente. (Conaghan, Malloy y Abugattas, 1990).

A propósito se produjo en Latinoamérica el debate de si un régimen autoritario como el del general Pinochet en Chile estaba en mejor capacidad que el democrático para implementar los programas de ajuste económico, debido al control que tienen los regímenes autoritarios sobre el proceso de toma de decisiones. El debate, sin embargo, fue hipotético porque en la práctica en casi toda América Latina los programas de ajuste económico fueron ejecutados por gobierno democráticos. En algunos casos con consecuencias negativas para la estabilidad democrática, como en Venezuela durante el último gobierno de Carlos Andrés Pérez. En otros casos con resultados más positivos para la gobernabilidad, como en Argentina durante el gobierno de Carlos Menem. Pero independientemente de las consecuencias políticas, la constante fue que los procesos de toma de decisión fueron altamente excluyentes, incluso en el caso de Venezuela que contaba con una democracia bastante consolidada y canales de participación corporativos antes de iniciar los ajustes económicos. (Borges, 1993).

Unido a la crisis económica se agudizó en América Latina el problema de la corrupción gubernamental que también le creó problemas de legitimación a la democracia. Las expectativas de que con la democracia se mejoraría la eficiencia y efectividad de los gobiernos se vieron prontamente frustrada. En su lugar, se sucedieron una serie de acusaciones contra la corrupción de oficiales públicos en

varios países de América Latina, que llevaron a término a destiempo las presidencias de Fernando Collor de Mello en Brasil y de Carlos Andrés Pérez en Venezuela, ambos presidentes democráticamente electos. Más aún, la contradicción entre el enriquecimiento ilícito de altos funcionarios de gobiernos democráticamente electos y el rápido empobrecimiento de amplios sectores de la población le planteó problemas de legitimación no sólo a los gobiernos de turno, sino también al mismo sistema democrático. El apoyo popular a presidencias plebiscitarias como la de Alberto Fujimori en Perú y a los militares rebeldes en Venezuela son sugerentes. De hecho, una de las razones que utilizó Fujimori para justificar su auto golpe en abril de 1992 fue la corrupción de los legisladores y de los jueces. (Ferrero Costa, 1993). Un argumento similar utilizó Jorge Serrano Elías en su frustrado auto-golpe en Guatemala en mayo de 1993.

3.2. Los partidos políticos

En vez de afianzarla, los partidos políticos han contribuido en algunos países de América Latina al debilitamiento de la democracia. La debilidad organizativa, la tendencia al fraccionamiento y al faccionalismo, la crisis de referentes ideológicos que permitan la cohesión partidaria, y la postura instrumental hacia la política son todos factores que dan cuenta de este fenómeno. En países como Brasil y Ecuador con sistemas partidarios muy fragmentados y de escasa consistencia ideológica, ha sido difícil formar alianzas partidarias estables que faciliten el proceso de gobierno. Por otro lado, en países como Argentina y Venezuela con sistemas de partidos estables y de clara definición ideológica en el pasado, se ha producido una crisis de referentes ideológicos, en tanto los partidos gobernantes (casos del peronismo y de Acción Democrática) han adoptado programas de acción ajenos a sus tradiciones. Con Carlos Menem el peronismo pasó de su tradicional discurso y programa populista-obrero a uno de corte neoliberal. Por su parte, Acción Democrática durante el último gobierno de Carlos Andrés Pérez abandonó su programa corporatista en favor del ajuste económico.

Por otro lado, la transición democrática en América Latina coincidió con un achicamiento del espacio ideológico de los partidos. La crisis de la izquierda a nivel mundial y regional eliminó prácticamente esta facción del ámbito electoral en la década de los ochenta. La misma social democracia que tuvo su auge en América Latina a mediados y fines de los años setenta entró en crisis a principios de los ochenta, una vez los primeros gobiernos democráticamente electos fracasaron en sus gestiones gubernativas e impusieron las medidas de ajuste económico. Habría que mencionar también la crisis de la socialdemocracia a nivel internacional, y la caída del gobierno socialdemócrata en Alemania que había ofrecido un importante apoyo a los partidos socialdemócratas en América Latina.

Con la izquierda y la socialdemocracia en crisis, y el espacio ideológico restringido, los partidos y sus dirigentes han tendido a tomar una postura instrumental hacia la política. Predomina el faccionalismo en el interior de los partidos o la búsqueda de cuotas de poder una vez en el gobierno. Así los partidos olvidan rápidamente las promesas electorales y predomina el oportunismo en la práctica partidaria y en la gestión gubernamental.

3.3. Presidencialismo

Otro factor institucional que ha contribuido a la crisis de gobernabilidad de la democracia en América Latina es el sistema de gobierno. El debate se ha centrado en la pregunta de si el sistema presidencial es superior o inferior al parlamentario para el mantenimiento de la democracia. Veamos a continuación el debate y sus implicaciones.

Después de unas tres décadas de énfasis en los aspectos estructurales para interpretar la política latinoamericana, se inició a mediados de los años ochenta la discusión de las ventajas y desventajas del sistema de gobierno. La creación por el entonces presidente de Argentina Raúl Alfonsín del Consejo para la Consolidación de la Democracia en 1985, y la publicación del artículo de Juan Linz: “Democracia Presidencialista o Parlamentaria: ¿Hay Alguna Diferencia? son claves en esta reflexión. (Linz, 1988).

La superioridad del parlamentarismo sobre el presidencialismo para la estabilidad de la democracia la sustenta Linz con base en criterios empíricos y funcionales. A nivel empírico Linz plantea que la mayoría de las democracias estables tienen sistemas parlamentarios. En cuanto a la lógica propiamente política, Linz argumenta que el parlamentarismo es superior al presidencialismo para la estabilidad democrática porque: (a) en el parlamentarismo hay una sola instancia política (el parlamento) con legitimidad popular, mientras que en el presidencialismo hay dos (el ejecutivo y el congreso) con capacidad de reclamar tal legitimidad; (b) en el parlamentarismo no hay un período fijo de gobierno, por lo cual es posible terminar relativamente pronto un gobierno impopular o mantener por largo tiempo uno popular; (c) en el sistema parlamentario hay mayores incentivos para establecer alianzas y compromisos políticos, mientras que en el presidencialista predomina el juego suma-cero en tanto el ganador lo obtiene todo. De estas condiciones se deriva que el sistema parlamentario sea más flexible, simple y claro que el presidencialista; y que se procesen mejor y más rápidamente las crisis políticas.

Aunque claramente expuesta, la posición pro-parlamentaria de Linz ha sido criticada. Whitehead ha planteado que lo que da cuenta de la estabilidad democrática

en la Europa de la post-guerra no es el parlamentarismo propiamente, sino la prosperidad económica. De hecho, plantea Whitehead, el parlamento es una institución muy vieja que existió en Europa en períodos de mucha inestabilidad democrática. También argumenta que en las condiciones de prosperidad económica de la post-guerra es probable que sistemas presidenciales también hubiesen sido exitosos en el mantenimiento de la democracia. (Whitehead, 1988).

En este debate, Mainwaring introduce un elemento de discusión muy importante. (Mainwaring, 1993). Plantea que los problemas de inestabilidad democrática no son producto del presidencialismo propiamente, sino de la combinación del presidencialismo con el multipartidismo. Según Mainwaring, hay tres factores que explican la difícil relación entre presidencialismo y multipartidismo para la democracia: (1) el presidencialismo multipartidario produce con frecuencia inmovilismo gubernamental debido a los bloqueos entre el ejecutivo y el legislativo; (2) el multipartidismo motiva la polarización y el extremismo político; y (3) las coaliciones multipartidarias son poco estables en los sistemas presidenciales porque los presidentes escogen libremente el gabinete, los legisladores de partidos con posiciones en el gabinete no necesariamente apoyan las gestiones del gobierno, y los incentivos de los partidos para romper coaliciones predominan.

Pero el factor fundamental que según Mainwaring crea inestabilidad democrática en el presidencialismo multipartidario es el inmovilismo gubernamental, debido a los conflictos y bloqueos entre el ejecutivo y el legislativo. Para ejecutar su programa de gobierno, el ejecutivo que carece de sólido apoyo congresional tiende a utilizar mecanismos anti-democráticos. Recurre a los decretos, la cooptación de legisladores, y las reformas constitucionales que consolidan el poder del ejecutivo. Habría que agregar aquí el nuevo fenómeno del auto golpe que se produjo por primera vez en Perú el 5 de abril de 1992 cuando el presidente Fujimori clausuró el congreso y las cortes, y proclamó la formación de un gobierno de emergencia de reconstrucción nacional. Aunque estos recursos anti-democráticos pueden contribuir a la gobernabilidad, en tanto facilitar la ejecución de políticas públicas y el establecimiento del orden político como ocurrió en el Perú posterior al auto golpe, de hecho estas medidas agudizan la crisis de la democracia, o llevan eventualmente a su colapso.

La solución electoral a los gobiernos de minoría que se ha buscado con la segunda vuelta (*ballottage*) no ha resuelto el problema del inmovilismo. Se produce la situación de que un presidente electo con una mayoría absoluta en la segunda vuelta se enfrenta a un congreso constituido en otro contexto electoral (una primera vuelta, por ejemplo), en la cual el partido del presidente sólo obtuvo una representación

minoritaria. Un problema que puede agravar la situación para la democracia, como bien lo plantea Valenzuela, es que un presidente electo con una mayoría absoluta en la segunda vuelta se olvide de que no fue la primera opción del electorado en la primera ronda y pretenda asumir poderes excesivos. (Valenzuela, 1993). De nuevo, los casos de Fujimori y Serrán Elías son ilustrativos. Por otro lado, la existencia de una segunda vuelta tiende a favorecer que un número mayor de candidatos presidenciales se presente a las elecciones. Esto puede ser erosivo para el sistema de partidos en tanto fomentar el faccionalismo y el fraccionamiento de los partidos.

Ante esta situación, Mainwaring plantea que a pesar de las prerrogativas constitucionales que les beneficia, los presidentes son más débiles que los primeros ministros, debido a los impases entre el ejecutivo y el legislativo. De ahí que proponga que en vez de consolidar el congreso, lo que se necesita en América Latina es crear ejecutivos más efectivos; con mayor capacidad de gobernar. (Mainwaring, 1990). Valenzuela también favorece ejecutivos con más poder y eficacia para lograr la estabilidad democrática, y con este objetivo hace cuatro recomendaciones: (a) que las elecciones presidenciales y congresionales sean conjuntas para evitar elecciones de medio término que puedan debilitar el apoyo congresional al ejecutivo; (b) que el voto sea unitario por partido para candidaturas presidenciales y congresionales; (c) que el presidente pueda por los menos una vez disolver el congreso; y (d) que el congreso escoja el presidente entre los dos o tres candidatos con mayor cantidad de votos en la primera ronda (el caso de Bolivia). Pero a pesar de estas reformas, Valenzuela plantea que el problema del impasse congresional en gobiernos de minoría no tiene solución. De ahí su preferencia por el sistema parlamentario. (Valenzuela, 1993).

4. Comentario final

A pesar de casi una década de iniciado el debate sobre el presidencialismo y el parlamentarismo, la práctica política latinoamericana sigue siendo profundamente presidencialista, y el debate un ejercicio fundamentalmente académico. Mientras tanto, la realidad política latinoamericana se torna más compleja. El multipartidismo prevalece en casi todos los países de la región. El deterioro de los gobiernos democráticamente electos se produce en corto tiempo y contribuye al deterioro y posible fraccionamiento de los partidos políticos, y a una mayor dispersión en las preferencias electorales. En este contexto de inestabilidad partidaria y electoral la democracia se torna amorfa tanto en su dimensión institucional como ideológica, y se refuerza el presidencialismo plebiscitario que se sobrepone a otras instancias de participación democrática.

Esta situación ha llevado a O'Donnell a sugerir el concepto de democracia delegativa para referirse a la experiencia latinoamericana. (O'Donnell, 1992). Según O'Donnell, la democracia delegativa es aquella que presenta los criterios básicos de la poliarquía de Dahl, pero que no es verdaderamente una democracia representativa. Puede perdurar en el tiempo, pero no se institucionaliza ni se consolida. Su característica principal es que el presidente se asume como el representante del interés nacional, interés que define el propio presidente. El presidente se coloca por encima de los intereses partidarios o societales; mientras que su base política asume características movimientistas. En este contexto, instituciones como el congreso y el sistema judicial son de escasa importancia.

Aunque sugerente, la noción de democracia delegativa no describe cabalmente el fenómeno democrático latinoamericano. En principio, las actuales democracias latinoamericanas no se constituyeron propiamente en torno a proyectos movimientistas. De hecho, el proyecto democrático estuvo en sus orígenes vinculado a las estructuras partidarias, y a la posibilidad de construir reales poderes alternativos al ejecutivo con una consolidación de los poderes legislativo y judicial. De ahí los intentos de reforma política como el auspiciado por el gobierno de Raúl Alfonsín en Argentina a mediados de los años ochenta.

Pero en tanto los gobiernos democráticos fracasaron en sus intentos por implementar las reformas políticas y satisfacer las expectativas sociales, los partidos políticos y la misma noción de gobierno democrático perdieron credibilidad. Esto dio paso al surgimiento de presidencias delegativas, como el caso de Fujimori en Perú después del auto golpe, que poco tienen de democrática.

Es en el caso de Argentina con Menem que podemos ubicar la conformación de algunos de los elementos de la democracia delegativa que define O'Donnell. Aquí el presidente se ha asumido por encima de su partido en tanto definir el interés nacional, pero ha mantenido intacto los poderes legislativo y judicial. El caso clásico, sin embargo, de democracia delegativa es el de la República Dominicana. La ubicación del presidente Joaquín Balaguer por encima de su partido, de los intereses societales, del congreso, y de cualquier otro poder alternativo al ejecutivo en tanto definir el interés nacional demarcan claramente el carácter delegativo de la actual democracia dominicana.

No hay duda que la crisis de los partidos políticos que han sido co-partícipes del deficiente proceso democrático latinoamericano favorece el movimientismo y los liderazgos personalistas. Este fenómeno, sin embargo, no tiene necesariamente que ir asociado con la democracia. Puede de hecho motivar una regresión autoritaria como bien lo sugiere el caso peruano.

Otro punto a mencionar es que los niveles de autonomía que han buscado establecer los presidentes latinoamericanos en el proceso de formulación de políticas públicas, particularmente en el área económica, no se han fundamentado necesariamente en procesos movimientistas. Por el contrario, se han producido en un contexto de aislamiento forzoso por parte del ejecutivo para hacer las reformas económicas de corte neoliberal. Esto ha producido tensiones entre el presidente y su partido, entre el ejecutivo y el congreso, entre el gobierno y diversos grupos sociales que en ocasiones se han movilizado en contra de las políticas oficiales. Son estas las tensiones que con frecuencia le han creado problemas de gobernabilidad a las democracias latinoamericanas, incluso a aquellas democracias consolidadas como la de Venezuela que contó con un sistema de partidos estable por más de tres décadas.