

Los retos políticos de la gobernabilidad democrática en América Latina

MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ

Universidad de Salamanca

El sistema político de los países latinoamericanos, por primera vez en la historia, presenta un elevado índice de homogeneidad en lo atinente a sus características básicas. Entre éstas caben destacar cinco: el principio de democracia formal, la articulación partidista de la representación, una forma de gobierno presidencialista con una marcada preponderancia del poder ejecutivo, una fuerte tendencia al centralismo político que convive con tímidos intentos de descentralización administrativa y de regionalización supranacional, y una enorme dificultad a la hora de construir la ciudadanía como ámbito en el que coincidan las arenas del mercado y de la sociedad política. Los principales retos a la gobernabilidad democrática en América Latina se encuentran al profundizar en estas características.

Aspectos de la democracia que inciden en la gobernabilidad

La democracia aparece como la única lógica de funcionamiento del sistema político, situación que no solamente es generalizada a toda la región (salvo Cuba) sino que no ofrece soluciones alternativas. De esta manera, la elección de los gobernantes por medios libres y competitivos junto con la extensión del estado de derecho que permite la práctica a toda la población de los derechos políticos son elementos habituales de la vida cotidiana.

Las elecciones, sin embargo, están supeditadas a dos elementos que condicionan el producto de las mismas y, por consiguiente, su propia operatividad en el sistema político. El primero se refiere a las estrictas condiciones societales que están en el origen de actitudes de los individuos con relación a sus patrones de participación política. La orientación hacia el abstencionismo como consecuencia de miedos históricos, percepciones sobre

la inutilidad del proceso electoral o desconfianza generalizada, está en la base de una actitud que tiende a deslegitimar al propio sistema político democrático, a veces alcanzado con sacrificios insuperables y a un costo humano dramático, con consecuencias nefastas para la gobernabilidad del sistema. Pero también la inclinación a organizarse en partidos supone una evidente proclividad a asentar o, por el contrario, a dificultar el proceso democrático y la gobernabilidad del mismo. Esto puede ser tanto consecuencia de una voluntad asociativa más o menos desarrollada como a resultas de la capacidad de recoger las rupturas históricas de la sociedad, bien fuesen de carácter cultural, étnico, social o económico. La dificultad histórica para articularse como partidos movimientos indígenas en aquellos países donde éstos conforman minorías importantes es una notable constricción al desarrollo político democrático. También lo es, en otro orden, la constricción para demandar responsabilidades a los políticos que llegan a cargos de representación catapultados por partidos que niegan formas de selección abiertas y democráticas para sus candidatos.

No obstante, el número efectivo de partidos presente en la vida política latinoamericana traduce realidades plurales de las sociedades. Estas visiones contrastan con las más monolíticas que, superficialmente, muestran el predominio de factores en clave de “antipolítica”, mediante los que se explican liderazgos coyunturales antipartido. Incluso dicho número choca, como se aludirá más adelante, con la tendencia que, a priori, podría conducir el presidencialismo favorable a una lógica dual gobierno-oposición, y por ende al bipartidismo. La generalización de la fórmula de representación proporcional ha ayudado, inequívocamente, a definir este estado de cosas. Una visión similar se obtiene al observar los niveles de fragmentación existentes.

El segundo elemento al que se encuentran supeditadas las elecciones es su propia operativización mediante los mecanismos de representación que son los sistemas electorales. El acuerdo y aceptación con respecto a unas reglas que regulen el juego electoral no solamente se refiere a la transformación de la voluntad popular en escaños, también afecta, como lo ha puesto durante años el contencioso electoral mexicano hasta la reforma de julio de 1996, a los organismos veladores del propio proceso electoral, a las garantías de los electores y de los candidatos. Dificilmente un gobierno, como le ocurrió al dirigido por Carlos Salinas, puede llevar a cabo su acción de manera mínimamente confiable si no queda despejada la incógnita de la bondad de su origen. La crisis de ingobernabilidad permanente queda ligada a su misma existencia.

Por otra parte, el hecho de que se produzcan dos tipos de elecciones en los poderes del estado (presidenciales y legislativas) introduce un escenario

sofisticado por cuanto obliga a la realización de análisis que tengan en cuenta esta estructura dual. La elección presidencial, de carácter necesariamente mayoritario por tratarse de un órgano unipersonal, ha ido conformándose, desde que se introdujo en Ecuador y Perú a finales de la década de 1970, siguiendo el criterio de la mayoría presidencial en segunda vuelta (*ballotage*). Por el contrario, las elecciones legislativas son llevadas a cabo según el criterio proporcional. Aunque éste es frecuentemente desvirtuado por el distinto tamaño de las circunscripciones, la asignación de un número mínimo de diputados por circunscripción con independencia de su tamaño y la aplicación del umbral electoral, es evidente que al producir cierto reparto de la representatividad tiende a conformar parlamentos con una presencia plural de partidos en la que difícilmente se adquieren cuotas de mayoría. El partido que apoya al presidente suele tener problemas para alcanzar una mayoría confortable en el legislativo generando problemas de gobernabilidad.

La articulación partidista de la representación y la gobernabilidad

El análisis desde la óptica del número efectivo de partidos (Alcántara, 1996) posibilita plantear que la evolución sufrida en América Latina en las dos últimas elecciones al Congreso realizadas en los diferentes países muestra una tendencia clara a la estabilización o, en su defecto, a la disminución de dicho número. Lo que, a priori, podría reforzar la gobernabilidad del sistema, aunque la disminución del número efectivo de partidos no indica más que la posibilidad de hablar de una cierta estabilidad en el sistema de partidos¹ o de un realineamiento partidista. Únicamente el caso de Venezuela destaca por su manifiesto incremento, traduciendo la inestabilidad vivida en dicho país como consecuencia de la crisis de los partidos tradicionales y del surgimiento de la opción electoral que apoyó a Rafael Caldera en su carrera presidencial. En Paraguay, donde también se registra un incremento en el número de partidos, éste es debido a la superación en las elecciones de 1993 de la anómala situación generada por el comportamiento hegemónico del Partido Colorado en los comicios de 1989; en 1993 la liza electoral se movió en el marco de una mayor competencia real.

Los países latinoamericanos pueden encuadrarse en tres tipos de categorías. La primera integra a aquellos casos en los que el número efectivo de partidos es inferior a 2,40, aproximándose a la lógica de los sistemas bipartidistas, y que recoge a Colombia, Costa Rica, Honduras, México y Paraguay (los índices inferiores a 2 de este país en 1989 se debieron a la presencia hegemónica del Partido Colorado en el Congreso). La segunda da cabida a los sistemas de partidos de número situado entre 2,40 y 4,00, o de pluralismo limitado, en la que se incluyen El Salvador, República Dominicana, Uruguay

y Bolivia. En la última categoría, con un número efectivo de partidos mayor a cuatro, se encuentran Guatemala, Ecuador, Chile y Brasil.

El análisis de la concentración del voto permite visualizar la traducción de los flujos electorales en escaños, medidos porcentualmente, de los dos partidos más votados y, en un segundo nivel, de los cuatro partidos más votados. De esta manera, se complementa el contenido del apartado anterior. Al partir de la existencia de una competencia partidista mínima de dos contendientes (los números efectivos de partidos de las últimas elecciones son siempre superiores a dos), esta forma de observación facilita constatar el diferente grado de concentración del voto entre los actores principales.

De los quince países estudiados (Alcántara, 1996), cuatro presentan una alta concentración del voto en los dos partidos principales. En estos países: Colombia, Costa Rica, Nicaragua (si bien UNO, la formación vencedora en las elecciones, era una coalición electoral y no un partido político) y Paraguay, como promedio, nueve de cada diez electores optaron por uno de los dos principales partidos. Además, en otros cuatro países: El Salvador, Guatemala, México, y Uruguay, el electorado concentró su voto en el mismo porcentaje en los cuatro partidos principales.

Los países que presentan una menor concentración del voto en los dos partidos principales son Brasil, Ecuador, Venezuela y Chile, aunque esta concentración aumenta considerablemente al tenerse en cuenta los cuatro partidos principales. Cabe destacar el caso de Panamá, puesto que sin presentar una concentración de voto muy alta en los dos partidos mayoritarios, no aumenta más que un 2% de los escaños en los cuatro partidos mayoritarios.

Desde la óptica de la gobernabilidad, un número efectivo de partidos bajo y una alta concentración del voto contribuyen a la misma, de suerte que en la medida en que aumentan y se reducen, respectivamente, se hace más problemática. Sin embargo, esta situación no debe conceptualizarse como de únicas variables independientes. El correcto desempeño, en términos de gobernabilidad, registrado en Chile durante la década de 1990 lo pone así de relieve. El índice de fragmentación evalúa, con mayor claridad, cuál es la relación existente entre el número de partidos y su tamaño así como la competitividad interpartidista.²

La fragmentación parlamentaria se ha incrementado notablemente en Colombia y Venezuela, aunque no llega a los valores de Brasil y, en segundo término, de Ecuador, lo que traduce la crisis de sus sistemas de partidos. Por el contrario, ha disminuido, también de forma acusada, en Guatemala y Perú, países que encontraron serias dificultades al comienzo de la década de 1990 en estabilizar su sistema de partidos. Como señalan Mainwaring y Scully (1995: 33), una fragmentación considerable en el sistema de partidos produce un

impacto mayor en los regímenes presidenciales, como los latinoamericanos, que en los parlamentarios, siendo más problemática de cara a la gobernabilidad del sistema político.

A pesar de no disponer de todos los índices de volatilidad³ correspondientes a aquellos países de América Latina en los que han tenido lugar elecciones legislativas sucesivas, pueden establecerse tres categorías nacionales a la luz de los índices obtenidos (Alcántara, 1996). La primera categoría incluiría a Venezuela y a México, con volatilidades altas superiores al valor 18; en estos casos el alto índice alcanzado no significa una falta de continuidad partidista o ausencia de partidos políticos fuertes, más bien es la respuesta del electorado ante la situación de crisis que se vive. La segunda categoría daría cabida a Uruguay, Guatemala, Honduras y a Perú, con índices intermedios comprendidos entre 11,2 y 8,5. Finalmente se encontraría el caso de Chile, con una volatilidad de 6,6, lo que traduce un alto grado de consolidación del sistema de partidos y de estabilidad de las preferencias electorales con indudables efectos positivos sobre la gobernabilidad del sistema.

Los riesgos del presidencialismo preponderante

La forma de gobierno presidencial ha sido la vigente por excelencia en el ordenamiento constitucional latinoamericano. Sin embargo, la tradicional preponderancia del poder ejecutivo ha venido a eliminar una de las principales virtudes teóricas de dicha forma basada en la división de poderes o, si se prefiere, en el sistema de “frenos y contrafrenos”. Históricamente, sólo la imposibilidad de la reelección ha constituido una barrera al inmenso poder que tienen en sus manos los presidentes. Ahora bien, las últimas reformas constitucionales de Argentina y Perú han ido dirigidas a dulcificar ese principio posibilitando una reelección consustantiva con una situación de presidencialismo fuerte o de “democracia delegativa”.⁴

En términos teóricos, uno de los motivos argüidos para equiparar el presidencialismo con cierta proclividad a la ingobernabilidad del sistema democrático se basa en su poca flexibilidad para enfrentarse a crisis políticas. Serrafiero (1996), sin embargo, ha enfatizado cómo en los casos de Brasil y de Venezuela, las crisis presidenciales fueron reconducidas por el mecanismo del *impeachment* en un clima de gran movilización social y de temor a un golpe de estado.

El principal problema, no obstante, que suscita el presidencialismo de cara a la aparición de crisis en la acción de gobierno estriba en la “legitimidad paralela” que tienen los poderes legislativo y ejecutivo como consecuencia del refrendo popular de ambos. De ahí que el impacto de una fórmula electoral contrapuesta para la elección de ambos tenga una importancia primordial

(Sartori, 1994 y Jones, 1995). La crisis desencadenada en Perú por Alberto Fujimori no puede entenderse sin tener en cuenta el escenario de un parlamento en el que el partido presidencial apenas si tenía el 20% de sus escaños como consecuencia de la aplicación de un sistema de representación proporcional y el presidente superaba el 50% del apoyo popular gracias al caudal electoral recibido en la segunda vuelta.

También la relación del liderazgo del gobierno con la del partido mayoritario tiene una gran importancia para asegurar la gobernabilidad, toda vez que una situación de sintonía favorece, en principio, acciones conjuntas protagonizadas por el ejecutivo y el legislativo, además de asegurar apoyo social a la acción del gobierno. En este sentido, se refuerza la idea de correlacionar situaciones de gobernabilidad, en regímenes presidenciales, con la existencia de “partidos vigorosos del presidente”. Sin la existencia de dichas mayorías presidenciales, transformadas en presencia notable legislativa, la acción de gobierno se ve confrontada a continuos enfrentamientos entre el legislativo y el ejecutivo que contribuyen a la crispación del ambiente político. Asimismo fomentan la “compra” de votos legislativos por la presidencia mediante la asignación de partidas presupuestarias para la libre utilización por parte de los diputados, lo que se traduce en una desestabilización de los grupos parlamentarios y en el surgimiento de un sentimiento de corrupción generalizada.

Centralismo político frente a descentralización administrativa

La descentralización integra dos interpretaciones que, a veces, se dan complementariamente. La primera, de carácter funcional, se refiere a aquellos procesos que afectan a la distribución de funciones en el orden administrativo y en la gestión pública. La segunda, de carácter espacial, concierne a la “federalización” del poder. Mientras que la lógica que invade la primera línea se sitúa en la búsqueda de eficiencia, teniendo que ver con aspectos clásicos de la reforma del Estado, la lógica de la segunda se inserta en la democratización del Estado y en la búsqueda, por tanto, de una mayor dosis de legitimación en los niveles intermedios (regional y local).

La tendencia hacia una mayor federalización de los poderes políticos es contradictoria. Por una parte, se registra un retroceso de las cámaras altas que desaparecen del escenario constitucional;⁵ por otra, se ha reforzado al extenderse el ámbito de las reformas a propiciar la elegibilidad de los cargos públicos regionales o municipales en los casos en que no se daba,⁶ o a eliminar la tendencia a la intervención constante del poder central en la vida política provincial o de los estados.⁷

Con frecuencia, la existencia de grandes urbes capitalinas, que absorben

ingentes cantidades de recursos financieros como resultado de su enorme gravitación en el seno nacional, contribuye a fomentar prácticas centralizadoras que vienen acompañadas de prácticas no democráticas.⁸ Sólo en los casos en que se produce un nivel mínimo de equilibrio regional, como sucedería en Brasil y en Ecuador, es posible plantear procesos con mayor éxito de descentralización política, pero entonces las rupturas societales pueden llegar a ser tan fuertes que, en su incidencia en el sistema de partidos y en la representación de intereses regionales divergentes, se abran crisis de gobernabilidad.

Ciudadanía, mercado y sociedad política

El último ámbito se refiere a la necesidad de generar políticas que contribuyan, de forma prioritaria, a la integración social en el sentido más amplio posible paliando los efectos del libre mercado. El desarrollo de la noción de ciudadanía, configurada como un obligado corolario del Estado de Derecho (régimen democrático), obliga a superar la brecha que aleja a los subciudadanos del núcleo central del régimen político. No es únicamente cuestión de atraer a los ciudadanos a participar, tanto en los canales formalizados (elecciones, partidos, sindicatos) como en los informalizados (nuevos movimientos sociales) del régimen; se trata de incluirles en el sistema político y éste abarca también al mercado.

En aquellas sociedades profundamente fragmentadas por problemas étnicos o por una galopante marginación a la que han sido arrojados millones de personas por los procesos de modernización (y de urbanización) iniciados en la década de 1960, el Estado se convierte en el único actor con posibilidades de implantar políticas sociales eficaces y arropadas simultáneamente de un carácter legítimo que, a la postre, faciliten la integración social, elemento indispensable de una sociedad gobernable. Estas políticas sociales no se refieren únicamente a las clásicas dibujadas en el orden de la educación, la salud y la vivienda, por citar las tres más significativas; también abarcan al entramado normativo mediante la eliminación de barreras legales discriminatorias o gracias a la potenciación de instituciones autóctonas como pudieran ser cooperativas, mercados campesinos y formas de propiedad específicas.

La capacidad tributaria del Estado debe ser enfatizada suficientemente, de forma que no sólo pueda implantar la reforma fiscal sino llevar a cabo las medidas inherentes a la misma. La capacidad de imponer y de recaudar impuestos es uno de los atributos más viejos de toda soberanía, pero esta actividad instrumental necesita de un agente que culmine el ciclo de transformar a las personas en votantes (reforma política) y de ahí en

contribuyentes (reforma económica). En la relación entre unos y otros se termina por configurar el principio de la responsabilidad (*accountability*) en el que descansa todo régimen democrático moderno. Tanto la imposición general directa como la indirecta suponen una vinculación muy especial del individuo con el Estado, que se aleja enormemente de la tradición anterior. El Estado deja de ser un ente paternal extraño al quedar conformados aquellos recursos con los que llevar adelante la más mínima acción de gobierno por las aportaciones de unos sujetos que terminan por adquirir el carácter de ciudadanos.

Esta situación, insólita para grandes masas marginadas de la población en buen número de países latinoamericanos, requiere no sólo que el Estado proporcione una determinada arena política donde participen, sino que, asimismo, contribuya a la existencia de un mercado irrestricto. Lo cual significa no solamente la idea de libre mercado sino algo más relevante, de posibilidad real, por parte de la población, de incorporarse a este mercado y de ahí poder tener acceso al flujo de los impuestos indirectos y donde el desarrollo no excluyente les permita alcanzar un estadio en el que la imposición directa deje de ser una quimera.

EPÍLOGO

El legado de las transiciones políticas y económicas acaecidas en los países latinoamericanos configura un cuadro muy diferenciado, por una parte, de los países industrializados y, por otra, de los países del este europeo y del sudeste asiático. En América Latina cohabitan el régimen democrático y la economía de mercado en una nueva situación derivada de los intentos de superar las crisis acaecidas en la década anterior. A diferencia del este europeo y del sudeste asiático, ambas transformaciones han sido consumadas. A diferencia de los países de la OCDE (sin tener en cuenta México, admitido en 1994), el Estado tiene un reducido margen de maniobra y las diferencias económicas existentes en las sociedades latinoamericanas dificultan la integración social y un desarrollo más equilibrado. Comparten, con alguno de estos últimos, problemas de ingeniería política que producen inestabilidad y, por ende, relativa falta de confianza internacional, en un momento en que, más que nunca, ésta es imprescindible habida cuenta de la globalidad e interconexión de los mercados. Sin embargo, el hecho de no haber conseguido ritualizar los procedimientos democráticos hace que los países latinoamericanos no se alejen de una situación de permanente riesgo de involución. Esta involución, que a medio plazo no se vislumbra como de crisis de la democracia que derive en su quiebra, se articula en la discusión teórica de las dificultades de la consolidación democrática y sus consecuencias en el

umbral de una crisis de gobernabilidad. El resultado no es otro que el progresivo deterioro de los patrones de legitimidad como consecuencia de los conflictos entre los poderes del Estado, de la marginación política de sectores significativos de la población, de transformación de la democracia representativa en una que posea el ya referido carácter “delegativo”, de los escándalos de corrupción y del vaciamiento de determinados valores nacionales por los imperativos neoliberales. Igualmente, la pérdida de eficacia de las políticas implantadas, como consecuencia de que no pudieran producir desarrollo sostenido y de que no redistribuyeran la riqueza, agota con rapidez el rédito adquirido por los gobernantes.

Por último, otro efecto del legado de la política anterior que constituye uno de los problemas cruciales del momento presente se refiere a la dificultad de compatibilizar la necesaria acción de gobierno, en los términos citados y bajo el crisol democrático, con el deterioro de la imagen de los políticos en la sociedad. A la situación de democracias sin demócratas puede seguirle una mucho más peligrosa de política sin políticos que abra la vía de formas de acción de gobierno en las que, una vez más, el sistema político democrático quede desplazado del escenario latinoamericano.

NOTAS

1. Se ha señalado oportunamente que, con la excepción de Chile entre 1932 y 1973, todos los regímenes democráticos latinoamericanos que han durado al menos un cuarto de siglo han tenido un número efectivo de partidos inferior a 3. Tal ha sido el caso de Costa Rica, Colombia, Venezuela y Uruguay (Mainwaring y Scully, 1995: 33).
2. Este índice se refiere “a la probabilidad de que dos votantes seleccionados al azar opten por diferentes partidos en una determinada elección, o a la de que dos parlamentarios de una misma legislatura, también seleccionados al azar, pertenezcan a partidos distintos” (Montero, 1992: 272). El valor mínimo, cero, delata la existencia de una única opción partidista y, por consiguiente, la ausencia de competencia. El valor máximo, uno, indica que hay tantas opciones partidistas como casos. El valor intermedio (0,5) traduce la existencia de dos partidos.
3. Los índices de volatilidad muestran “los cambios electorales agregados que se producen en un sistema de partidos entre dos elecciones sucesivas y que se deben a transferencias individuales del voto” (Montero, 1992: 283). La volatilidad cristaliza, por tanto, la orientación del voto y la competitividad interpartidista gracias a los cambios habidos en los porcentajes de voto entre dos elecciones. De una forma agregada como la aquí estudiada pone de relieve la estabilidad de las preferencias electorales hacia un sistema de partidos determinado. Una volatilidad alta representa que el electorado ha desplazado substantivamente sus preferencias de unos partidos a otros, lo que viene derivado normalmente de que se hubieran producido un importante número de altas y/o bajas dentro de los partidos contendientes. Por otra parte, cuanto más bajos son los índices de volatilidad puede hablarse de una mayor estabilización y consolidación del sistema de partidos en esos países, circunstancia que contribuye a la gobernabilidad.

4. O'Donnell (1994) ha definido la "democracia delegativa" como aquélla que implica una institucionalización débil y la ausencia de responsabilidad horizontal.
5. Esto ya ha sucedido en Ecuador, Perú y en toda América Central. En Colombia, en mayo de 1995, el presidente Samper propuso una reforma constitucional que eliminase el Senado.
6. Los casos más evidentes los han representado las reformas de la última década en Colombia, Perú y Venezuela, que rompieron una larga tradición de no electibilidad en ayuntamientos y regiones.
7. Esta práctica fue históricamente puesta en marcha mediante distintos mecanismos en los países federales por antonomasia de la región: Argentina, Brasil y México. Sin embargo, la presidencia de Alfonsín supuso el hito histórico de ser la primera en que no se intervino ninguna provincia argentina. Paralelamente, en México muy recientemente, la oposición al gubernamental Partido Revolucionario Institucional ha conseguido que se le reconocieran también por primera vez sus éxitos electorales en gobernaturas y municipios del país.
8. Hasta muy recientemente no ha sido sometida a sufragio universal la figura del regente en dos de las principales urbes latinoamericanas como son Buenos Aires y México.

BIBLIOGRAFÍA

1996. ALCANTARA, Manuel. "Elecciones, electores y partidos en América Latina en la década de 1990". En *América Latina Hoy*, (Salamanca). Nº 13.
1995. JONES, Mark P. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. (Notre Dame. University of Notre Dame Press).
1995. MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy R. (eds.). *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. (Stanford, Stanford University Press).
1992. MONTERO, José Ramón. "Las elecciones legislativas". En Ramón Cotarelo (comp.), *Transición Política y consolidación democrática en España (1975-1986)*. (Madrid. Centro de Investigaciones Sociológicas).
1994. O'DONNELL, Guillermo. "Delegative Democracy". *Journal of Democracy*. Baltimore. Vol. 5, nº 1. 55-69.
1994. SARTORI, Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. (New York, New York University Press).
1996. SERRAFERO, Mario. "El impeachment en América Latina: Argentina, Brasil y Venezuela". En *Revista de Estudios Políticos*. (Madrid). Nº 92.