

LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LOS DESAFÍOS DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA



ARTURO VALENZUELA
GEORGETOWN UNIVERSITY

Sólo hace algunos años que Samuel Huntington celebraba lo que denominó la tercera ola democrática, ola que comienza en América Latina a principios de los ochenta y se consolida con la derrota de Pinochet en Chile en 1988 y la inusitada elección de un presidente por voto popular en una elección libre en Haití en 1990 (Huntington, 1993). Pero el propio Aristide fue derrocado al año siguiente y, en el periodo, un total 16 jefes de Estado elegidos por votación popular no pudieron terminar sus mandatos constitucionales.

Por ello es fundamental reflexionar sobre las estrategias más viables para la inauguración y consolidación de instituciones democráticas duraderas. El desafío no es sólo implementar un sistema político con elecciones libres, derechos civiles para la población, garantías de expresión y de reunión, sistema judicial independiente y el imperio de la ley; también se requieren instituciones políticas que puedan funcionar, canalizando las divisiones naturales de cualquier sociedad en forma pacífica y produciendo políticas públicas que respondan a las necesidades de la nación. La democracia es un sistema para regular el conflicto político, en forma ordenada y pacífica, según reglas claras y acordes a la voluntad ciudadana. En mi trabajo quiero primero recordar cuáles son los elementos principales de la democracia, cómo definimos la democracia. Posteriormente desarrollaré un breve resumen de los desafíos de la democracia contemporánea, poniendo énfasis sobre el importantísimo tema de la crisis de los partidos políticos.

Definimos democracia como aquel sistema que incorpora tres dimensiones. La primera surge de la definición de Schumpeter por la cual el «método democrático es aquel conjunto de arreglos institu-

cionales para llegar a decisiones políticas donde individuos adquieren el poder para decidir por medio de una lucha competitiva por el voto del pueblo» (Schumpeter, 1942: 269). Es lo que Robert Dahl ha subrayado como la dimensión de competencia política. En una democracia, el gobierno está constituido por líderes que compiten con éxito por el voto popular en elecciones periódicas. La esencia de la competencia política es la aceptación de la legitimidad de la oposición política; el derecho de cualquier persona o grupo a desafiar a los que detentan el poder público y reemplazarlos en los principales puestos de autoridad. Este derecho se basa en la existencia de elecciones libres y transparentes que en forma regular sean capaces de traducir las preferencias ciudadanas en opciones de liderazgo gubernamental (Dahl, 1971).

En la práctica, este proceso de competencia electoral requiere la formación de organizaciones que promuevan programas e ideologías distintas, capaces de representar las divergencias de opinión que surgen en cualquier sociedad y articularlas en las esferas del poder público. En otras palabras, las democracias requieren un sistema de representación que dé garantías de participación genuina; que permita articular los intereses sociales y traducirlos en el nivel de toma de decisiones que conlleva la formulación de las reglas fundamentales de la sociedad, reglas respaldadas por el legítimo uso de la fuerza en la concepción weberiana del Estado. La existencia de partidos y otros movimientos democráticos requieren de libertad de expresión, de asociación y el respeto a los derechos fundamentales de los individuos y las minorías.

La segunda dimensión de la democracia, como también lo destaca Dahl, es la participación. Por definición las democracias se basan en el concepto de la soberanía popular. Al ir evolucionando este concepto, también ha evolucionado la noción de ciudadanía, hasta incluir a la totalidad de la población adulta con derecho a voto. Pero la participación no debiera pensarse sólo en términos electorales, por muy fundamentales que sean las elecciones para la democracia representativa. La democracia no es sólo un sistema de competencia entre actores que buscan el apoyo popular. La democracia requiere la participación de la ciudadanía en una amplia gama de responsabilidades cívicas que directa, o indirectamente, potencian la civilidad en un régimen democrático.

La tercera dimensión, que no explicita Dahl, es la del constitucionalismo, o respeto al orden constitucional basado en documentos y prácticas que contravienen el sentido estricto de gobierno de

mayorías. La soberanía popular, base fundamental de la democracia, no significa la soberanía de las mayorías. Es en este sentido que todas las democracias contemporáneas deben entenderse como democracias constitucionales. Una democracia constitucional, al garantizar el derecho de la oposición a desafiar a los que detentan el poder apelando al apoyo ciudadano, define y restringe los poderes de las autoridades gubernamentales. También restringe la hegemonía de las mayorías electorales y sus representantes, con el propósito de defender los derechos y preferencias del individuo y de las minorías, opciones de mayorías futuras, y las reglas y procedimientos fundamentales de las democracias como tales. Estas instituciones varían mucho y van desde las prohibiciones a la reelección presidencial hasta la protección de los órganos judiciales, electorales y de seguridad de lo que podría ser la tiranía de una mayoría pasajera. De allí también la práctica de usar mayorías calificadas en los parlamentos para cambios fundamentales en la Constitución o las leyes básicas. En la práctica, las democracias varían considerablemente en cuanto al grado de protección constitucional que tienen las minorías y las instituciones y también en cuanto a las reglas del juego democrático.¹

Es obvio que la consolidación de la democracia es un proceso complejo y difícil. Todas las democracias, en mayor o menor grado, están sufriendo hoy dificultades de consolidación o de regeneración de las instituciones democráticas. Los cambios vertiginosos que están ocurriendo a nivel global, incluyendo cambios estructurales en la economía, profundos avances tecnológicos, transformaciones en la sociedad y la cultura, han contribuido a un clima de crisis y de desaliento con el Estado y las instituciones de gobierno. No sólo en América Latina sino que en todo el mundo, tanto a nivel de participación y de representación como a nivel de toma de decisiones, hay una crisis de legitimidad democrática.

La crisis de la representación se relaciona al complejo problema de la traducción de la voluntad ciudadana en el seno de la toma de decisiones de la sociedad. O sea, cómo ejerce el pueblo su soberanía. En todo el mundo se está trabajando por fortalecer los sistemas electorales para convertirlos en mecanismos más claros de transmisión de la voluntad ciudadana, permitiendo así una representación clara de la pluralidad de opiniones e intereses de la sociedad.

1. Véase, para este importantísimo tema, el volumen editado por Elster y Slagstad (1988).

Pero la estabilidad de un sistema democrático no se basa exclusivamente en las reglas constitucionales y electorales, en el marco formal de la institucionalidad. La democracia depende de la estructuración de organizaciones en la sociedad civil que canalicen las voluntades individuales y estructuren alternativas de poder y que formalicen las preferencias ciudadanas. Aunque no son las únicas, partidos políticos coherentes y articulados, y un sistema de partidos políticos estables, son condiciones fundamentales para la consolidación y mantenimiento de un sistema democrático exitoso. Incluso en las democracias consolidadas, los partidos políticos han perdido vigencia. Partidos de movilización basados en una militancia cautiva, en programas ideológicos, subculturas de apoyo, tienen ahora menos relevancia en contextos de mayor movilidad social, anomia y globalización de los medios de comunicación.

Es un dato histórico curioso que los fundadores de los sistemas democráticos no percibieran la importancia de los partidos políticos para la democracia. En Estados Unidos, como lo revela el importante texto del *Federalista* núm. 10, los constituyentes de Filadelfia tenían un prejuicio muy grande en contra de ellos, considerándolos como facciones mezquinas e interesadas que atentarían contra de los intereses superiores de la sociedad y la nación (Fairfield, 1961: 16-23). Pero al cabo de poco tiempo, la estructuración natural de partidos políticos como instituciones para encauzar preferencias ciudadanas y estructurar la competencia política, llevó a que el mismo James Madison cambiara de opinión y declarara que los partidos son la «fuente natural de la libertad» sin los cuales la democracia no podría subsistir.

Los partidos juegan un papel fundamental en dos niveles del sistema de representación: el nivel del electorado y el nivel institucional. A nivel del electorado, los partidos políticos son aquellas organizaciones que presentan candidaturas alternativas para ocupar cargos públicos (es la definición mínima de los partidos). Al entregar opciones distintas para detentar el poder, los partidos políticos fueron evolucionando hasta constituirse en organizaciones capaces de representar y canalizar las distintas expresiones de la voluntad ciudadana, articulando intereses y agregándolos hasta conformar propuestas alternativas de poder.

Los partidos no sólo representan las aspiraciones ciudadanas y reflejan las escisiones sociales, sino que también estructuran la agenda política y dan forma a la fisonomía política de un país. Son los partidos los que entregan a los ciudadanos los elementos simbólicos,

ideológicos y orgánicos que les permiten optar por unas candidaturas sobre otras, dándole estructura y coherencia a las ofertas electorales, que de otra manera podrían reducirse a una verdadera Torre de Babel de voces contradictorias.

Por otra parte, son los partidos los que sirven de canal natural no sólo para representar las aspiraciones programáticas del ciudadano, sino también para vincularlo con las esferas del poder, permitiéndole obtener prebendas y beneficios muy concretos de estructuras clientelísticas partidarias, que se articulan en mayor o menor medida dependiendo del nivel de desarrollo de una sociedad y la naturaleza del Estado.

Los partidos políticos son fundamentales para la democracia no sólo por su estructuración de las opciones electorales, sino también por su papel clave en la organización y estructuración del proceso de toma de decisiones en las esferas institucionales de la democracia como son los parlamentos y el ejecutivo. Son las representaciones partidarias en las instituciones del Estado las que permiten o dificultan la estructuración de consensos o coaliciones necesarias para la formulación e implementación de las leyes que guían a la sociedad y fundamentan el estado de derecho.

Es así que como, a diferencia de las expectativas de los constituyentes norteamericanos, hay un consenso en la ciencia política de ese país que el factor más importante que permitió el funcionamiento exitoso del sistema presidencial en Estados Unidos, el sistema de separación de poderes, ha sido el papel de puente que han jugado los partidos al estructurar la gobernabilidad entre el Presidente y el Parlamento. Una de las eminencias de la ciencia política norteamericana, V. O. Key, destacó: «Para que el gobierno funcione, las obstrucciones naturales de la estructura gubernamental tienen que ser sobrepasadas, y es el partido, por expedientes extraconstitucionales, el que cumple ese fin». James Sundquist agrega: «El partido político fue la institución que unificó los poderes separados del gobierno y trajo coherencia al proceso de formulación de políticas públicas» (Sundquist, 1988).²

Si los partidos han jugado un papel fundamental en el desempeño del sistema presidencial en Estados Unidos, han sido igual o más importantes en sistemas parlamentarios donde los partidos han sido los elementos indispensables para estructurar gobiernos de mayoría o gobiernos que ejercen el poder con la tolerancia de la mayoría, sea

2. Véase también Sundquist, 1986.

de un partido o una coalición de partidos. Es así que tanto a nivel electoral y ciudadano como a nivel de las instituciones políticas de la democracia los partidos juegan un papel fundamental.

Sin embargo, como señalaba anteriormente, en esta época de re-consolidación o construcción democrática, estamos en presencia de una verdadera crisis de los partidos políticos, crisis que afecta a todos los países, aunque su alcance es mayor en democracias incipientes o poco consolidadas. Siguiendo el trabajo de Scott Mainwaring y Timothy Scully (1995) podemos identificar cuatro dimensiones altamente interrelacionadas que caracterizan a los sistemas de partidos bien institucionalizados:

La primera es la *estabilidad de los patrones de competencia inter-partidaria*. En un sistema institucionalizado existe una estabilidad y continuidad en el grado de apoyo a las ofertas partidarias ampliamente reconocidas a través del tiempo. Puede variar el apoyo de uno o más partidos, pero esa variación es paulatina, entregándole continuidad al sistema.

Mainwaring y Scully (1995), formulando un índice de volatilidad electoral, muestran que esta volatilidad es menor en las democracias de países industrializados, medianamente superior en tres casos de países en el sur de Europa y en democracias antiguas en América Latina como son Chile, Uruguay y Costa Rica. Por contraste, en los países de la ex Unión Soviética y en democracias incipientes en América Latina el índice de volatilidad es muy superior. Cuando perdura el apoyo relativo a las opciones partidarias a través del tiempo, hay mayor continuidad en la formulación de políticas públicas y mayor estabilidad en el patrón de interrelación entre partidos políticos en el parlamento y gobierno.

La segunda dimensión, aunque analíticamente distinta, en cierta medida explica la primera. Me refiero al *grado de enraizamiento de los partidos en la sociedad*. En un sistema de partidos institucionalizado, los partidos políticos tienen profundos referentes en la sociedad, a menudo transfiriéndose las identificaciones partidarias de una generación a la siguiente. Esta identificación contribuye a una continuidad en el comportamiento electoral de los ciudadanos, que votan más bien por el partido que por el candidato, y apoyan las mismas opciones electorales al nivel local, parlamentario y presidencial.

En América Latina el grado de identificación partidaria es bastante más bajo que en las democracias europeas y se perciben tendencias de disminución de aquella identificación, incluso en países con una larga trayectoria político partidista como Uruguay y Chile en el

Cono Sur o Venezuela y Colombia en la región Andina. El sistema de partidos políticos brasileño es particularmente notorio por la falta de correlación entre la intención de voto y la preferencia por los partidos. Existe un alto grado de votación por los candidatos sin considerar su afiliación partidaria. El débil enraizamiento de los partidos políticos contribuye al fenómeno de candidaturas independientes impulsadas por los medios, candidaturas que al no estar ancladas en estructuras partidarias tienden a impulsar a líderes que al llegar al poder tienen pocas bases organizativas para gobernar.

La tercera dimensión es el *nivel de legitimidad*. En un sistema institucionalizado de partidos políticos, estos gozan de un alto nivel de legitimidad como instituciones fundamentales para el desempeño de la democracia. Sin embargo, en todo el mundo se percibe hoy un cuestionamiento de los partidos y de los políticos, pero en las democracias más débiles, un porcentaje considerable de la población cuestiona o rechaza la legitimidad de los partidos e incluso del sistema electoral, poniendo en cuestión el apoyo al régimen democrático como tal.

En muchos casos el deterioro de la legitimidad de los partidos está relacionado con la falta de un vínculo real entre los votantes y sus representantes elegidos, en la mayor parte de los casos en listas proporcionales en distritos grandes. Las candidaturas independientes basadas en una crítica a la política tradicional y partidista ineficiente, contribuyen a erosionar aún más la imagen de los partidos y sus representantes. Como lo ha mostrado Graciela Romer y Asociados al realizar un estudio basado en *focus groups* en México, El Salvador, Colombia, Perú, Chile y Argentina, estas candidaturas independientes han podido prosperar gracias a una percepción generalizada de que los partidos políticos y los políticos en general son corruptos, que buscan beneficiarse en forma directa y pecuniaria de la gestión pública.

Las candidaturas independientes o apartidistas también han ganado terreno al reflejar una percepción generalizada de la ineficiencia de la gestión de gobierno, producto de no sólo de la debilidad del Estado sino también de los conflictos y disputas entre partidos y dirigentes que no pueden concordar sobre las políticas fundamentales a seguir en beneficio de la nación.

La deslegitimización de los partidos ocurre más frecuentemente en países donde no ha habido una tradición de partidos altamente enraizados en la sociedad, como en Brasil, Ecuador y los países centroamericanos. Pero también ha ocurrido en sistemas de partidos

fuertes, notablemente en Venezuela y Colombia, donde candidaturas independientes se han alzado como alternativas a estructuras políticas desprestigiadas, por lo menos al nivel de las opciones presidenciales. A menudo los políticos «independientes» suelen ser políticos tradicionalmente ligados a los partidos, que al buscar ventaja electoral se han sumado a la crítica de los partidos, contribuyendo así al proceso de deslegitimización de lo político.

Al identificar el surgimiento de opciones partidistas nuevas como prueba de la crisis generalizada de los partidos, se puede correr el riesgo de interpretar como debilidad un elemento que puede ser evidencia del fortalecimiento o de la regeneración de las opciones partidarias. El surgimiento, en un periodo de regularidad democrática sin precedentes en la región, de entidades partidarias nuevas puede ayudar a fortalecer la democracia al entregar opciones alternativas a ciudadanos distanciados de los liderazgos y partidos tradicionales.

Esto puede ser cierto especialmente en situaciones donde las opciones nuevas tienen cierta coherencia política, organizativa e ideológica, como es el caso del PRD en México. Lo que puede considerarse negativo es la aparición de opciones efímeras y pasajeras en un contexto del desmoronamiento generalizado de los partidos. No hay que confundir una crisis de los partidos con un reajuste del sistema de partidos.

Sobre este tema se pueden identificar a *grosso modo* dos escuelas. Por un lado están los especialistas que argumentan que tanto en las democracias de los países industrializados, como en muchas democracias menos consolidadas, el exceso de participación ha contribuido a corroer las instituciones tradicionales de autoridad. Según ellos, la crisis de gobernabilidad es producto de una crisis de autoridad. Esto no quiere decir que privilegien un sistema político autoritario. Pero su concepción de democracia se limita a una democracia formal donde la autoridad es generada por el proceso electoral con una cierta autonomía de los partidos políticos. Presumen que las organizaciones sociales requieren una cierta desigualdad de autoridad.

Por otro lado están los que apoyan lo que se ha venido a llamar la democracia deliberativa o participativa, una profundización de la democracia que privilegia la primacía de la sociedad civil. Esta concepción, mucho más igualitaria, desafía la noción de autoridad tradicional y rechaza la concepción elitista de la sociedad (tanto de clase como de conocimiento), pero corre el riesgo de colocar a la sociedad civil en una posición casi antagónica con el Estado. Una visión participativa de la sociedad ignora lo complejo y especializado que

pueden ser los temas públicos, e ignora también el deseo de muchos ciudadanos de no querer involucrarse demasiado en la esfera política. Además tiende a ignorar que el Estado democrático no es el antagonista de la sociedad civil, sino que es un reflejo de la diversidad de la sociedad. Por último, como lo destaca William Kornhauser en su libro clásico sobre el nazismo y el fascismo, la participación ciudadana sin intermediación puede prestarse justamente a una concepción autoritaria o totalitaria de la sociedad, creando una relación directa entre un caudillo o un líder que se cree representativo de la sociedad y que busca desarticular instituciones intermedias para maximizar su propio poder (Kornhauser, 1959).

La crisis del Estado democrático no es producto ni de una falta de autoridad o de una autoridad excesiva. Es más bien producto de una brecha entre la ciudadanía y la representación política y las instituciones estatales. La autoridad es necesaria, pero tiene que ser transparente y responsable. En democracia la autoridad no puede esconderse detrás de la tradición o el poder. Tiene, al final de cuentas, que justificar sus decisiones y convencer a la población que merece su apoyo y confianza.

El surgimiento de una sociedad civil más autónoma y celosa de sus intereses urge la creación de mecanismos no tradicionales de participación, que permitan que los ciudadanos puedan velar por la transparencia de la gestión pública y participar directamente en aquellas esferas del quehacer público donde puedan participar. No se trata de una democracia directa donde los ciudadanos toman las decisiones del Estado, algo utópico y, como ya se ha señalado, peligroso en sociedades complejas. Se trata de la importancia de establecer mecanismos de fiscalización y de rendición de cuentas, mecanismos protectores de la democracia.

Mas allá de las elecciones, los mecanismos más importantes para asegurar la responsabilidad son otros, como las comisiones ciudadanas en entidades públicas, las reuniones abiertas a la prensa y la ciudadanía, el acceso a documentación de organismos estatales, el acceso a la información financiera de los servidores públicos, la creación de defensores del pueblo o *ombudsman*, las interpelaciones parlamentarias, la mayor autonomía local en temas como la educación, la policía, etcétera, todos instrumentos que permiten mayor participación ciudadana, no para gobernar en forma directa, sino para asegurar la responsabilidad de la autoridad.

Cuando las autoridades pueden justificar sus decisiones en forma transparente generan confianza, confianza democrática. La autoridad

democrática puede existir cuando existen posibilidades de pedir rendición de cuentas. Es esa posibilidad la que le permite a la ciudadanía entregarle una cierta autonomía a la autoridad, autonomía basada en la noción de que siempre hay una posibilidad de fiscalización. Es esta confianza democrática la que contribuye a la legitimidad del régimen democrático. Lo que es fundamental subrayar, sin embargo, es que estos mecanismos tendientes a incentivar una mayor transparencia y mayor participación ciudadana, no pueden ni deben sustituir a los partidos políticos como los mecanismos básicos para el funcionamiento de la democracia.

La última dimensión es la de la *organización partidaria*. En sistemas de partidos fuertes, las organizaciones partidarias tienen considerables recursos financieros y orgánicos y tienden, en una dimensión no adelantada por Mainwaring y Scully (1995), a gozar de una cierta claridad programática o ideológica que le entrega al partido coherencia y capacidad de acción, generando al mismo tiempo una mística y compromiso político por parte de militantes y simpatizantes.

En sistemas débiles, los partidos tienen pocos recursos orgánicos y sobreviven en función de sus dirigentes. Esto tiende a contribuir a una excesiva personalización de la política, que puede resultar en acuerdos y desencuentros, a nivel gubernamental, en función de cálculos meramente personales y no institucionales u orgánicos, resultando a su vez en una mayor falta de previsibilidad en la política.

Es importante destacar que aun partidos políticos fuertemente organizados y con larga trayectoria política se han visto notablemente reducidos. Se puede observar que en aquellos casos donde sistemas de partidos políticos fuertes han procurado usar sus ventajas para construir mecanismos de exclusión de otras fuerzas políticas para beneficiar a sus propias clientelas, los partidos han sido castigados por fuerzas sociales que se han sentido excluidas.

Es el caso de los sistemas de partidos políticos de Venezuela y Colombia que, al configurar acuerdos nacionales para beneficiar a sus partidarios y clientelas dejando a un lado a otros sectores sociales, se petrificaron en el poder, alentando fuerzas extrapartidistas independientes o incluso movimientos armados que contribuyeron al notable deterioro de los partidos y a una crisis de gobernabilidad. Aunque la situación contemporánea de Chile dista mucho de las dos descritas, no cabe duda que uno de los sistemas de partidos más fuertes del continente, y que contribuye en forma notoria al reestablecimiento de la democracia en el país, se encuentra hoy en crisis.

Este deterioro, sin embargo, no es sólo función de una política excluyente o elitista, sino también de un cambio sustancial en la naturaleza del Estado latinoamericano. Al privilegiar los aspectos clientelísticos de sus estrategias partidarias, estos partidos prosperaron cuando el Estado estaba en condiciones de entregar beneficios directos, como empleador de primera instancia y fuente de subsidios.

El agotamiento del Estado de bienestar y especialmente del Estado generador de empleos tanto en los sectores fiscales propiamente tales, como en vastas empresas estatales, ha contribuido a quitarle a los partidos razón de ser. Paradójicamente, la crítica a los partidos venezolanos como entes corruptos que beneficiaban a sólo algunos surge con mayor fuerza cuando efectivamente los partidos ya no pueden satisfacer una demanda generalizada de subsidios y apoyos estatales.

La crisis de los partidos, especialmente en países con sistemas relativamente enraizados, sólo se puede entender en forma cabal al examinar los cambios profundos en la naturaleza misma del Estado. Se puede afirmar que en aquellos casos donde los partidos no se diferenciaban claramente entre sí y privilegiaban mayormente sus actividades clientelísticas, incluso con arreglos interpartidarios por sobre los elementos ideológicos y programáticos, la crisis de los partidos ha sido más profunda que en aquellos casos con mayor coherencia ideológica y mayor competencia política.

Una evaluación de las debilidades de los partidos políticos en la reconquista de la democracia o su consolidación no puede, sin embargo, enfocarse solamente sobre las dimensiones organizativas de los partidos, su nivel de enraizamiento en la sociedad o el prestigio en abstracto de sus instituciones. La suerte de los partidos políticos como instituciones básicas de la representación y de la gobernabilidad democrática está estrechamente relacionada con el éxito de la gobernabilidad.

Cuando me refiero al éxito de la gobernabilidad democrática no me refiero al contenido de los programas de gobierno como tales. La gestión de un gobierno depende de su ideológica, su compromiso, su capacidad de liderazgo. En democracias hay gobiernos buenos o malos, dependiendo del punto de vista del observador. Si la ciudadanía no aprueba un gobierno, tiene el derecho a reemplazarlo por otro. La democracia es un sistema de gobierno, no un gobierno como tal. El sistema democrático en sí no elabora políticas públicas de una u otra índole. Esto le compete a los gobiernos elegidos en democracia. Y como todos sabemos, hay gobiernos exitosos y gobiernos que fracasan en su gestión. El fracaso de un gobierno democrático no debiera

significar el fracaso de la democracia. En democracia el pueblo puede castigar a un gobierno reemplazándolo por otro en las urnas.

El problema radica en el hecho que el pueblo a menudo no se pronuncia mayoritariamente por un partido y su programa por sobre otros. Particularmente en sistemas multipartidistas, o sistemas bipartidistas fragmentados, es usual que un presidente sea elegido con apoyo minoritario y que no tenga mayoría de su partido o facción en el Congreso. Si el régimen político es presidencial, esto puede implicar una parálisis gubernamental producto de un gobierno dividido, donde los incentivos para la colaboración o para la estructuración de mayorías son mucho menores que en sistemas parlamentarios y donde no se puede recurrir a la disolución de un gobierno o una nueva elección para resolver el *impasse* institucional.

Aunque hay ejemplos notorios en América Latina de sistemas bipartidistas, la tendencia en el continente ha sido hacia el multipartidismo o la proliferación de facciones en sistemas bipartidistas. En otros trabajos, y junto a Juan Linz, he argumentado que en América Latina nos encontramos frente a un desfase entre un sistema de partidos multipartidista con mayores referentes en Europa, y un sistema presidencial copiado del régimen norteamericano donde el bipartidismo históricamente produjo presidentes mayoritarios y una mayor coherencia en la formulación de políticas (Linz y Valenzuela, 1998).

El multipartidismo, al configurar gobiernos de minoría que a menudo contribuyen a una parálisis gubernamental en ausencia de coaliciones mayoritarias estables, contribuye al desprestigio de los partidos y de la democracia al generar gobiernos ineficientes e incapaces de tomar medidas colectivas que solucionen los problemas de sociedades con grandes deficiencias económicas y sociales.

Es así como los políticos y los partidos son culpados por dificultades que pueden estar relacionadas más con la naturaleza de las estructuras de gobierno que con las voluntades individuales de los actores. En otras palabras, no se puede evaluar la suerte de los partidos y de la política en un continente como el americano sin examinar el funcionamiento de las instituciones políticas y concretamente los incentivos políticos para la colaboración y la creación de coaliciones mayoritarias exitosas en el contexto de gobiernos divididos y minoritarios. El desprestigio de los partidos y de los políticos pueden ser, al menos en parte, producto de factores estructurales e institucionales de fondo que van más allá de su gestión y de la voluntad individual de los actores.

¿Cómo responder a la crisis de los partidos políticos contempo-

ráneos? Siguiendo la lógica de lo que se ha argumentado podemos señalar tres dimensiones importantes: el problema organizativo de los partidos, el problema de la representatividad y el problema de la gobernabilidad.

Claramente, los partidos políticos requieren de una regeneración. A la importante tarea de renovar o profundizar las líneas programáticas que nutren su oferta electoral, los partidos deben asignarle una alta prioridad a la formación de cuadros nuevos y al reclutamiento de líderes promisorios, no sólo a nivel nacional, sino que también al nivel local y municipal. Un esfuerzo masivo por involucrar no sólo a dirigentes, sino que también a militantes en tareas de reflexión sobre el significado de la democracia, la reforma partidaria y la configuración de programas, ayudarían a los partidos a acercarse más a la ciudadanía y a contribuir a la educación cívica.

Especialmente en las cúpulas de los partidos, los dirigentes máximos debieran retirarse del quehacer partidario después de un tiempo prudente para permitir el acceso de nuevas generaciones. Con demasiada frecuencia líderes, especialmente aquellos que se han puesto la banda presidencial, siguen haciendo uso de su prestigio y control sobre las maquinarias partidistas para mantener su protagonismo, sofocando las ambiciones de liderazgos nuevos y contribuyendo al desprestigio de los partidos. Una limitación a la reelección presidencial posterior de personas que han sido presidentes podría contribuir en forma importante a este proceso de renovación.

La generación de nuevos liderazgos requiere de una mayor democratización interna y mayor transparencia de las actividades partidarias. Esto no significa acudir a mecanismos de primarias, cerradas o abiertas, que pueden sustraerle a los partidos coherencia y disciplina organizativa. Una excesiva democratización de los mecanismos de designación de los candidatos conlleva, como se ve en Estados Unidos, al debilitamiento de los partidos. Lo que se requiere es mayor apertura interna sin restarle a los partidos su capacidad de gestión.

Un tema fundamental es el fortalecimiento de los compromisos éticos y morales de la política. La vocación política, como vocación de servicio público, no puede ser vista como una de las actividades más corruptas o cuestionadas. Tanto al interior de los partidos como en la fiscalización del Estado se tienen que establecer normas claras para regular la conducta política. El natural trabajo clientelístico de los partidos no debiera confundirse con las prácticas de verdadero saqueo público que se han visto en muchos casos recientes en América Latina y otras latitudes. Muy en especial, es fundamental

establecer normas claras de financiamiento de los partidos y de las elecciones, acudiendo también al financiamiento fiscal.

Aunque los partidos políticos debieran tener relaciones fluidas con otras instituciones de la sociedad civil, es importante que los partidos no instrumentalicen a las organizaciones secundarias que debieran gozar de autonomía. Así como las organizaciones de la sociedad civil no debieran considerar a los partidos como instituciones nocivas para la democracia, los partidos debieran concentrar sus ofertas electorales y programas organizativos para apelar directamente a los ciudadanos, incentivando su participación en las organizaciones locales, regionales y nacionales del partido, minimizando las estrategias corporativas del pasado que contribuían a desvirtuar el trabajo partidario.

Los partidos podrán ser indispensables para la democracia, pero no son las únicas instituciones no gubernamentales que sirven de base para una sociedad libre basada en el concepto de la soberanía popular. Como ha indicado Putnam, siguiendo entre otros al ya citado artículo de Kornhauser, la densidad de las organizaciones secundarias de la sociedad que incentivan un alto grado de participación social en esferas no gubernamentales constituyen un elemento importante para la estabilidad democrática (Putnam, 2000). La democracia perdura tanto por la fortaleza de su sistema institucional y formal, como por la multiplicidad de interacciones sociales participativas al margen de lo público y formal. El fortalecimiento de los partidos no puede ser en desmedro de otras instituciones de la sociedad civil. Pero estas tampoco pueden sustituir a los partidos que tienen una función muy especial en el proceso democrático.

El problema de la representatividad está íntimamente ligado a los reglamentos de los partidos y los sistemas electorales. La legislación sobre partidos debiera privilegiar las organizaciones partidarias, fijando umbrales relativamente altos para la configuración oficial de los partidos y castigando las opciones independientes. Entre las normas más importantes están aquellas que dificulten el fácil traspaso de representantes elegidos de un partido a otro o a candidaturas independientes. Es también indispensable tener listas únicas y no incentivar la fragmentación partidaria con una proliferación de opciones.

Pero el desprestigio de los partidos está también fuertemente relacionado con la falta de interlocución efectiva entre el ciudadano y sus representantes. A menudo el ciudadano no conoce a sus representantes en las asambleas locales, regionales y nacionales, porque

éstos son designados por las cúpulas políticas y elegidos en listas proporcionales demasiado grandes. Los sistemas electorales de distritos uninominales permiten un mayor acercamiento entre la ciudadanía y sus representantes, contribuyendo a una mayor legitimidad del proceso político, especialmente si se respeta el requisito de residencia por parte de los candidatos.

Sin embargo, los sistemas electorales uninominales mayoritarios le restan legitimidad al proceso electoral en general al disminuir la representatividad en contextos multipartidistas. También tienden a atentar en contra de la coherencia y disciplina de los partidos políticos y a incentivar la creación de empresarios políticos independientes que le deben poco a los partidos para su nominación o elección. Es así como los sistemas mixtos pueden ayudar a la legitimidad partidaria al combinar sistemas electorales uninominales con sistemas proporcionales de listas. Sin embargo, el mantenimiento de cualquier sistema de listas cerradas en distritos grandes para elegir una proporción importante de las asambleas legislativas tiende a perpetuar la imagen de partidos cuyos dirigentes tienen poca relación con la población y buscan el poder político para avanzar sus intereses personales o partidarios. Es por esto que en sistemas multipartidistas o de fragmentación partidista disfrazada de bipartidismo, es mejor pensar en configurar distritos pequeños (con cuatro a seis representantes) de elección proporcional, preferentemente con listas abiertas y voto preferencial.

Este mecanismo tiene la ventaja de entregarle al partido la responsabilidad de la nominación de los candidatos, mantiene el concepto de la proporcionalidad y le da al elector la capacidad de identificar a un candidato de su preferencia en distritos donde el elector también puede fácilmente conocer a sus representantes. En resumen, el sistema electoral juega un papel importante al influir sobre el grado de representatividad del sistema y al afectar la fortaleza de los partidos políticos como instituciones claves para la gobernabilidad democrática.

¿Cómo lograr la gobernabilidad en sistemas de separación de poderes, con opciones multipartidistas o fragmentadas, donde los presidentes suelen ser de doble minoría, elegidos por una minoría y no tienen mayoría de su partido o de su facción parlamentaria en el Congreso? Como dije anteriormente, ésta es una de las causas principales de la percepción de parálisis gubernamental y del consecuente desprestigio de los partidos.

La clave es la conformación de lógicas de concertación, de construcción de coaliciones políticas que respondan a incentivos fuertes

para la cooperación. Hemos visto ejemplos exitosos de concertación en América Latina que han permitido superar el problema de gobiernos de minoría. Este es el caso de Chile, por ejemplo. Pero, incluso en Chile, los incentivos para la cooperación que permitieron la gestión exitosa de la Concertación fueron más bien productos de la lucha contra la dictadura y de su fuerte legado en la vida política nacional, que de una lógica natural hacia la cooperación interpartidista, lógica que hoy se está desgastando. Estoy convencido que los sistemas institucionales parlamentarios o semipresidenciales son más aptos para generar la gobernabilidad en sistemas multipartidistas al incentivar lógicas de cooperación y concertación como consecuencia directa del sistema institucional (Valenzuela, 1993, 2004). En forma muy sintética, la adopción de un sistema parlamentario o semipresidencial, como la Quinta República francesa, tendría algunos efectos sobre el sistema institucional y partidario en contextos como el latinoamericano.

La generación de un gobierno parlamentario o semipresidencial relajaría la enorme presión que existe en un sistema presidencial por estructurar coaliciones amplias en torno a una opción presidencial de suma cero, alternativa que estimula la polarización y puede rigidizar e incluso radicalizar las opciones. El sistema de segunda vuelta, aunque tiende a reducir la incertidumbre que proviene de la elección de un candidato con apoyo minoritario, tiene el efecto de reducir aún más las fuerzas afines al presidente en el parlamento y a exacerbar la polarización política al forzar la creación de coaliciones de carácter temporal al calor de un conflicto electoral.

Un régimen parlamentario o semipresidencial, elegido con un sistema electoral de carácter proporcional o mixto, con distritos relativamente pequeños, bajaría el perfil de las elecciones presidenciales y le daría esperanzas a distintos sectores de poder tener injerencia en la generación de coaliciones gubernamentales. También evitaría el reciente fenómeno latinoamericano de candidaturas presidenciales relámpago, basadas en popularidad personal generada con el acceso a la televisión, candidaturas sin una base partidaria y organizativa lo suficientemente fuerte para permitir el éxito como gobernante. Incluso las cualidades personales que permiten la elección de estos candidatos son cualidades que dificultan el gobierno posterior.

El funcionamiento de un sistema parlamentario o semipresidencial también contribuiría a moderar la política. Con un sistema parlamentario o uno semipresidencial donde el presidente no goza de mayoría en el Congreso, los gobiernos tendrían que estructurarse en

el legislativo, privilegiando las opciones de centro y de coaliciones de partidos. En un régimen parlamentario los incentivos para crear coaliciones de mayoría son altos, ya que la falta de consenso mayoritario lleva a un nuevo proceso electoral, con el riesgo para los partidos y parlamentarios de perder sus escaños.

Un sistema parlamentario o semipresidencial tendría el efecto de cambiar las correlaciones de fuerzas dentro de los partidos, dando más importancia a los parlamentarios elegidos y menos importancia a las cúpulas partidistas; también llevaría a una mayor disciplina de partido. El mero hecho de que dirigentes de partido pasen a tener gestión de gobierno es importante. Al pasar los miembros prominentes del parlamento a ocupar cargos ministeriales, éstos se comprometerían con la gestión gubernamental. Incluso desde un punto de vista político es valioso tener un alto grado de rotativa ministerial. Esto permite satisfacer ambiciones políticas, al mismo tiempo que incorpora un grupo amplio de dirigentes a las tareas de gobierno. El fenómeno, tan común en América Latina, de dirigentes importantes con escaños en parlamentos débiles, sin capacidad de colaborar de forma inmediata en la estructuración de gobiernos de coalición, constituye una barrera importante a la creación de las mayorías políticas necesarias para tener un gobierno democrático exitoso.

La coherencia partidaria no se puede lograr sólo con reformas a los partidos y procedimientos electorales. Se requieren incentivos para disciplinar a los partidos e incentivar la coherencia de las propuestas programáticas. El sistema presidencial atenta contra estos objetivos; el parlamentarismo los incentiva.

No es lógico argumentar que un sistema parlamentario o semipresidencial no funcionaría bien en un país latinoamericano por la falta de madurez de los partidos. Los partidos y dirigencias políticas se ajustan a los incentivos que reciben del juego político. Si el juego político tiene tendencias centrípetas y no centrífugas, los elementos más favorables al diálogo van a consolidarse dentro de las agrupaciones políticas. La disciplina partidaria es una variable dependiente, no independiente. La función es producto de la estructura.

Tampoco es lógico argumentar que los problemas de América Latina son muchísimo más agudos que los problemas de los países europeos, no permitiendo el establecimiento de estructuras políticas que puedan funcionar en sistemas parlamentarios. Acordémonos que en muchos países europeos los conflictos religiosos, étnicos, lingüísticos y de clase han sido desgarradores. Países como Bélgica, e incluso Holanda, son países con divisiones históricas mucho más

profundas que las que tenemos en la mayoría de los países latinoamericanos. Sin embargo, con fórmulas parlamentarias para crear consenso han podido elaborar gobiernos de coalición exitosos.

Aun en Italia, que a menudo se menciona como un caso negativo del parlamentarismo, las crisis políticas son crisis de gobierno, no de régimen. La rigidez del sistema presidencial ha significado que en América Latina las crisis de gobierno pasen rápidamente a ser crisis de régimen, como se ha visto en casi la totalidad de las experiencias de presidentes fracasados que no lograron terminar sus mandatos constitucionales. América Latina requiere de un sistema institucional que se ajuste a la idiosincrasia del continente, profundamente marcado por sus tradiciones políticas y legales, pero también un sistema que aliente las tendencias centripetas, instancias de consenso y compromiso político que puedan generar mayorías para gobernar, dándole garantías a las minorías de que no van a ser destruidas.

Además, el funcionamiento de un régimen parlamentario o semipresidencial eliminaría la parálisis gubernamental y el enfrentamiento entre el ejecutivo y el legislativo, producto de la falta de apoyo mayoritario al presidente en el parlamento, entregando un gobierno más eficiente y ágil para solucionar los problemas del país. La nación no tendría que vivir con la rigidez de un compromiso por un periodo presidencial de seis u ocho años que ya no cuenta con mayoría operativa. El dramático caso de países latinoamericanos, donde presidentes que en un comienzo gozaron de enorme popularidad perdieron el poder real al perder su apoyo parlamentario y tuvieron que dimitir antes de tiempo, demuestra el peligro de un mandato presidencial minoritario que se prolonga sin reglas claras para completar el periodo constitucional. Por definición, un primer ministro y su gabinete tiene más poder que un presidente, y el suyo —hasta perder el apoyo mayoritario en el parlamento— genera en breve tiempo una solución para el *impasse* político.

Sé que aun aquellos que puedan estar de acuerdo con la lógica de estos argumentos pueden decir que las tradiciones presidencialistas en América Latina hacen improbable el tránsito a un sistema de gobierno distinto. Si efectivamente es difícil contemplar un tránsito a un sistema parlamentario o semipresidencial es necesario plantearse cómo se podrían paliar algunos de los efectos nocivos del sistema presidencial, fortaleciendo instituciones de gobierno y partidos políticos. Efectivamente hay ciertas reglas del juego que se pueden introducir para hacer más ágil el sistema presidencial. Algunas de ellas son las siguientes:

- a. Elaborar un sistema electoral que castigue a los partidos minoritarios o a la fragmentación política que permite multiplicidad de listas. Creo que el sistema uninominal mayoritario es extremo como lo es también el sistema binominal chileno, pero un sistema proporcional con distritos pequeños y listas cerradas, para incentivar la coherencia de los partidos, ayuda a minimizar la fragmentación política permitiendo un posible apoyo mayoritario al presidente. Las opciones electorales deberían permitirle al elector votar por el presidente y todos los parlamentarios afines a su gestión con marcar una sola preferencia.
- b. No permitir la segunda vuelta que contribuye a la fragmentación política y exacerba el conflicto con el parlamento al sobredimensionar un Presidente débil. A falta de mayoría en la elección presidencial, el Congreso debería elegir al Presidente entre los dos primeros, incentivando así coaliciones más estructuradas y coherentes. Este sistema ayudó a encaminar el sistema político boliviano a partir del gobierno de Siles Suazo, y fue un factor que ayudó a estabilizar el sistema político chileno a partir de la Constitución de 1925 hasta la crisis del año 1973.
- c. Permitir la reelección del presidente por un periodo (de cuatro años) y la reelección sin límites de los parlamentarios. Esto ayuda a que el Presidente no pierda poder al comienzo de su gestión. También facilita la creación de una carrera parlamentaria que permitiría que los miembros del Congreso pasen a tener mayor peso en los partidos y mayor experiencia y disposición a las políticas de consenso.
- d. Permitir la disolución del Congreso por una sola vez durante un periodo presidencial. Si el Presidente no obtiene la mayoría necesaria para gobernar con el nuevo Congreso, tendría que presentar su renuncia, eligiendo el Congreso a un Presidente por el resto del periodo presidencial.
- e. Evitar elecciones por separado del Presidente y del Congreso y no tener elecciones intermedias, en tanto no haya una disolución del Congreso.
- f. Crear la figura del Primer Ministro nombrada por el Presidente para ayudar a negociar con el parlamento.
- g. Tener parlamentos unicamerales.

En un momento histórico como el actual, cuando existe un compromiso universal para fortalecer la democracia como el único sistema viable para una sociedad moderna, es fundamental estudiar a fondo las diversas opciones institucionales del mundo contemporáneo, en un esfuerzo por darle a los países del continente un futuro democrático estable con un gobierno eficiente y partidos políticos legítimos capaces de canalizar las aspiraciones de la ciudadanía y entregar genuina representación. América Latina tiene que establecer un diálogo no sólo con su pasado, sino que también con su futuro y mirar las experiencias exitosas de otros países afines.

REFERENCIAS

- DAHL, Robert. (1971). *Polyarchy*. New Haven: Yale University Press.
- ELSTER, Jon y Rune SLAGSTAD (eds.) (1988). *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FAIRFIELD, Roy P. (ed.) (1961). *The Federalist Papers: A Collection of Essays Written in Support of the Constitution of the United States*. Nueva York: Anchor Books, Doubleday & Company.
- HUNTINGTON, Samuel. (1993). *The Third Wave of Democratization*. Norman: University of Oklahoma Press.
- KORNHAUSER, William. (1959). *The Politics of Mass Society*. Nueva York: The Free Press.
- LINZ, Juan y Arturo VALENZUELA (comps.) (1998). *Las crisis del presidencialismo*. 2 vols. Madrid: Alianza.
- MAINWARING, Scott. (1988). «Party Systems and the Third Wave». *Journal of Democracy* 8, 3 (July).
- MAINWARING, Scott y Timothy R. SCULLY. (1995). *Building Democratic Institutions*. Stanford: Stanford University Press.
- PUTNAM, Robert. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Nueva York: Simon and Schuster.
- SCHUMPETER, Joseph A. (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Nueva York: Harper and Row.
- SUNDQUIST, James L. (1986). *Constitutional Reform and Effective Government*. Washington: The Brookings Institution.
- . (1988). «Needed a Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States». *Political Science Quarterly*, 103.
- VALENZUELA, Arturo. (1993). «Latin American Presidentialism in Crisis». *Journal of Democracy*, 4.
- . (2004). «Presidencies Interrupted». *Journal of Democracy*, 15.