
CAPÍTULO I

La política importa para el desarrollo

En los comienzos del nuevo milenio, las condiciones políticas de América Latina y el Caribe son totalmente diferentes de las que prevalecían hace poco más de dos décadas. La democracia –a pesar de no ser infalible o invulnerable– es, con excepción de Cuba, la forma de gobierno aceptada en la región. En casi todos los países, las reglas del juego político emanan principalmente de constituciones democráticas y las autoridades surgen de elecciones competitivas. Si se consideran los limitados alcances de la democracia a mediados de la década de 1970 y la turbulenta historia política de la región, se trata de una evolución notable.

A mediados de los años setenta, sólo tres países elegían sus autoridades mediante procesos electorales libres, justos y competitivos: Costa Rica, Colombia y Venezuela. Sin embargo, a finales de esa década, las transiciones políticas experimentadas en República Dominicana y Ecuador marcaron el inicio de una corriente democrática que se extendería por toda la región, y que Samuel Huntington bautizó como “Tercera Ola”. Esta corriente cobró fuerza renovada y un alcance más global alrededor de 1990, como resultado del derrumbe sorprendente y relativamente pacífico de los regímenes comunistas de Europa Oriental y del proceso de democratización en varios países de África y Asia.

El desprestigio de las formas alternativas de gobierno y un contexto global y regional más propicio contribuyeron para que las democracias emergentes sobrevivieran pese a múltiples obstáculos. En efecto, la mayoría de estos países poseía poca experiencia previa en la competencia política, muchos tuvieron que lidiar con el conflictivo tema de las violaciones generalizadas de los derechos humanos cometidas por los regímenes anteriores, manejar y aplacar violentos conflictos internos y poner en práctica los términos de acuerdos de paz para establecer las bases de una coexistencia pacífica entre partes hasta ese momento enfrentadas. Prácticamente todas las democracias nacientes enfrentaron graves problemas económicos como resultado del elevado nivel de la deuda pública y la interrupción repentina del flujo de capital extranjero hacia la región. Pese a estas circunstancias

adversas, y a episodios de rebeldía de las fuerzas armadas, la región resistió, aferrándose a las normas democráticas.

El ascenso de la democracia ha deparado beneficios inestimables a la protección de los derechos humanos y las libertades políticas individuales y ha estimulado la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre distintos aspectos de la vida pública. Cualesquiera que sean las imperfecciones de las democracias de la región, la expectativa de que los funcionarios públicos y gubernamentales de los países de América Latina sirvan a los intereses de la ciudadanía y rindan cuentas ante ella es un enorme avance.

Las democracias de la región han desacreditado el mito, ampliamente extendido, sobre la superioridad de los gobiernos autoritarios para la estabilización y la reforma de la economía y han llevado a cabo con éxito polémicas transformaciones económicas, que algunos sectores consideran perjudiciales desde el punto de vista social. Con prudencia fiscal y disciplina monetaria, pusieron freno a décadas de índices inflacionarios elevados. En muchos países de la región se adoptaron también, en diferentes grados, reformas más trascendentales como las destinadas a abrir economías hasta entonces protegidas al comercio exterior y la inversión extranjera, privatizar empresas estatales, modernizar sistemas de seguridad social y liberalizar los mercados laborales. La adopción de reformas económicas profundas y ajustes fiscales permitió a los países resurgir del estrangulamiento de la deuda y volver, al menos en forma temporal, al sendero del crecimiento económico.

A pesar de esos logros tan significativos, existen todavía razones para el desencanto respecto de los procesos de gobernabilidad democrática y sus resultados. La aplicación de la receta "neoliberal" de responsabilidad fiscal y liberalización de los mercados dejó un crecimiento global de 3,2% anual para América Latina durante la década de 1990 (CEPAL, 2001)¹. Sin embargo, cuando se considera el crecimiento demográfico de la región, esta tasa equivale a un promedio anual per cápita de 1,5%². Después de un período económico negativo durante la década de 1980, el progreso económico del decenio trajo consigo un reducido crecimiento neto en el transcurso de los 20 años comprendidos en el período 1980-2000 (cuadro 1.1).

De hecho, en el año 2000, en ocho de los 18 países incluidos en este estudio las condiciones de vida del ciudadano promedio habían empeorado con respecto a 1980. Mientras que en algunos países de Asia Oriental el ingreso medio de los ciudadanos se duplicó o incluso se triplicó en 20 años de desarrollo, para los países de América Latina en general el aumento promedio fue sólo de 8%. Este pobre desempeño económico en el largo plazo fue, hasta cierto punto, el resultado de la continua volatilidad de las economías de la región y de su vulnerabilidad ante las fluctuaciones de los precios internacionales y las crisis financieras en otros mercados emergentes. Las perspectivas de crecimiento económico para la región en los dos primeros años del siglo XXI tampoco son muy prometedoras.

El lento crecimiento económico ha sido insuficiente para reducir de manera significativa los elevados índices de pobreza. Según estimaciones del Banco Interamericano de Desarrollo, el porcentaje de pobres (personas que viven con menos de dos dólares por día) experimentó

¹ El promedio fue de 3,7% para los 18 países que abarcó este estudio.

² Esta cifra fue de 1,7% para los 18 países que comprende este estudio.

Cuadro 1.1. Crecimiento económico, 1980–2000

País	PIB	% Prom.	PIB	% Prom.	PIB	% Prom.
	per cápita 2000/1980	crec. anual 1980–2000	per cápita 1990/1980	crec. anual 1980–1990	per cápita 2000/1990	crec. anual 1990–2000
Argentina	1,06	0,30	0,81	-2,14	1,32	2,80
Bolivia	0,95	-0,26	0,83	-1,88	1,15	1,38
Brasil	1,08	0,40	0,96	-0,41	1,13	1,22
Chile	1,78	2,92	1,15	1,38	1,55	4,48
Colombia	1,24	1,07	1,17	1,62	1,05	0,53
Costa Rica	1,13	0,59	0,94	-0,67	1,20	1,87
Ecuador	0,88	-0,62	0,92	-0,86	0,96	-0,38
El Salvador	1,07	0,32	0,86	-1,46	1,23	2,13
Guatemala	0,98	-0,12	0,85	-1,61	1,15	1,39
Honduras	0,95	-0,25	0,92	-0,79	1,03	0,29
México	1,16	0,76	0,98	-0,25	1,19	1,78
Nicaragua	0,69	-1,86	0,66	-4,10	1,04	0,43
Panamá	1,22	1,01	0,93	-0,68	1,31	2,73
Paraguay	0,91	-0,47	1,00	-0,05	0,91	-0,89
Perú	0,90	-0,54	0,72	-3,30	1,25	2,30
Rep. Dominicana	1,51	2,08	1,02	0,17	1,48	4,02
Uruguay	1,16	0,74	0,94	-0,59	1,23	2,09
Venezuela	0,74	-1,52	0,72	-3,23	1,02	0,22
Promedio América Latina (por país)	1,08	0,37	0,91	-0,95	1,18	1,66
Promedio América Latina (ponderado según tamaño de la economía)	1,12	0,56	0,94	-0,62	1,19	1,75
Promedio América Latina (ponderado según población)	1,10	0,47	0,94	-0,60	1,17	1,55
Estados Unidos	1,54	2,17	1,25	2,22	1,23	2,12
Francia ¹	1,35	1,51	1,20	1,85	1,12	1,17
España ¹	1,49	2,01	1,19	1,73	1,26	2,31
Corea	3,34	6,22	2,04	7,38	1,64	5,07
Tailandia	2,45	4,58	1,78	5,94	1,37	3,23
Indonesia	1,75	2,84	1,40	3,44	1,25	2,23
Singapur	2,50	4,68	1,58	4,68	1,58	4,69
China	4,97	8,35	2,09	7,67	2,37	9,03

¹ En el caso de Francia y España, este cuadro abarca el período 1978-1998.

Fuentes: Cifras calculadas por los autores a partir de datos obtenidos de Naciones Unidas, CEPAL (2001) para los países de América Latina, y del FMI (2001) para el resto de los países.

una baja apenas leve, al pasar de aproximadamente 43% en 1990 a 39% en 1999. Las persistentes desigualdades en la distribución de los ingresos más altos, agravadas durante ese período, impidieron que el crecimiento económico tuviera un impacto más importante en la reducción de las tasas de pobreza (Székely, 2001). Si no se logra un mayor crecimiento económico, son pocas las esperanzas para casi 220 millones de latinoamericanos que viven en condiciones de pobreza y para el elevado porcentaje de personas subempleadas o desempleadas.

Relevancia de las instituciones políticas democráticas para el desarrollo

Cuando la inversión, el empleo y la producción no se materializan, no es posible crear economías de mercado dinámicas solamente mediante reformas macroeconómicas. De manera similar, la compleja tarea de transformar las economías de países anteriormente comunistas demostró a las claras que las economías de mercado necesitan sólidos cimientos institucionales. La satisfacción de los requerimientos clave del desarrollo —sistemas financieros sólidos, mercados competitivos, coherencia legal, protección de los derechos de propiedad, inversiones efectivas en infraestructura, constante aumento de la capacitación y la productividad de la fuerza laboral— depende de reformas institucionales amplias y profundas. Aunque el ámbito de la actividad estatal se redujo en muchos casos, se hizo evidente la necesidad de un desempeño eficaz e imparcial de las funciones que el Estado aún conserva. Fue necesario crear normas que gobernarán la competencia y las transacciones en mercados diversos, entre ellas las relativas a la mano de obra, el capital y los bienes y servicios y, al mismo tiempo, fortalecer y dotar de mayor autonomía a las entidades reguladoras y los tribunales encargados de dictar y aplicar esas normas. Los sistemas impositivos requirieron reformas profundas y las agencias de recaudación requirieron ser fortalecidas. Al mismo tiempo, el Estado tenía que administrar el uso de sus recursos disponibles para asegurar la provisión eficaz de infraestructura, así como el acceso equitativo a la educación y a servicios de salud de una calidad razonable.

Sin embargo, por su misma naturaleza, la puesta en práctica de las reformas institucionales —que algunos observadores denominaron reformas de “segunda generación”—³ es considerablemente más compleja que la adopción de las típicas medidas macroeconómicas instauradas en respuesta a las crisis de financiamiento público de los años ochenta y principios de los noventa (Naím, 1995; Naím y Graham, 1998). Los aumentos en los impuestos, las reducciones en los subsidios estatales, la eliminación de controles de precios, los recortes a los salarios del sector público y la reducción de los aranceles comerciales se aplicaron en algunos casos por la vía del decreto ejecutivo y, en otros, mediante la aprobación de un solo proyecto

³ El uso del término “segunda generación” es objeto de controversia. Algunos expertos están en desacuerdo con el mensaje implícito de que el esfuerzo dirigido a las reformas institucionales debería ser posterior o que es, de alguna manera, secundario respecto de las reformas económicas neoliberales y orientadas a la economía de mercado. Hay quienes también objetan profundamente el enfoque neoliberal (el “Consenso de Washington”) y, por lo tanto, se niegan a adoptar una terminología que asocie el apoyo a las reformas institucionales con el respaldo a esas políticas económicas.

de ley en el Congreso. Por otra parte, para mejorar la gestión de las instituciones públicas, crear un Poder Judicial más independiente y eficaz y establecer marcos regulatorios, se necesita coordinación y acuerdos entre una amplia gama de instituciones públicas y actores sociales, al igual que la aplicación de una serie de medidas legislativas y burocráticas durante un período prolongado. Además, los beneficios de una reforma institucional son perceptibles si al mismo tiempo se realizan cambios organizacionales y legales.

Sin duda alguna, es mucho lo que hay en juego con la creación de marcos regulatorios y la reestructuración de las instituciones públicas y de los sistemas para la provisión de servicios. Inevitablemente, esos cambios implican tomar en cuenta poderosos intereses y privilegiar a ciertos sectores sociales en detrimento de otros. Si los beneficios de un cambio institucional terminan por enfocarse demasiado en los intereses de grupos relativamente reducidos, los sectores más amplios, como los consumidores, trabajadores y empresarios, se verán perjudicados. Por ejemplo, las reformas administrativas en el sector público —la mayor transparencia en el área gubernamental, el control de la corrupción o el establecimiento de un servicio civil profesional— exigen a las autoridades políticas de turno renunciar al ejercicio clientelista del poder para someter su conducta y sus decisiones a un escrutinio público más intenso.

Por lo tanto, resulta claro que la política importa en el proceso de crear, concretar y garantizar la sostenibilidad de instituciones legítimas y adoptar políticas públicas que funcionen en beneficio de toda la ciudadanía. En términos más precisos, es la calidad de la democracia lo que importa. El ejercicio de los derechos políticos y civiles no sólo tiene el valor democrático intrínseco de ampliar el rango de posibilidades y opciones de la ciudadanía; también tiene el valor instrumental de identificar y conceptualizar sus necesidades, y de estructurar políticas e instituciones para abordarlas de la manera más eficaz (Sen, 1999). En consecuencia, contraria a una línea de pensamiento vigente en el pasado, la tarea de construir un sistema democrático legítimo, representativo y eficaz no es algo que pueda postergarse hasta que exista un nivel adecuado de desarrollo. Más bien, considerando que es indispensable para fortalecer las instituciones y poner en práctica políticas públicas efectivas y duraderas, el buen funcionamiento democrático es una condición *sine qua non* para un desarrollo equitativo y sostenible.

Como lo señaló Dani Rodrik (2000), las instituciones “relacionadas con la economía de mercado” están necesariamente “inmersas” en un conjunto de instituciones “políticas” ajenas a esa economía. Para contar con instituciones eficientes relacionadas con la economía de mercado, pareciera necesario disponer de instituciones políticas democráticas que permitan garantizar la creación de normas justas y eficientes, que se dicten y apliquen de manera equitativa y sistemática. Para ser adecuadas y eficaces, estas instituciones relacionadas con la economía de mercado deben adaptarse a las condiciones sociales, económicas, históricas y culturales y a las necesidades propias del país en cuestión. Dada la imposibilidad de contar con modelos de validez universal, la creación y la permanencia de las instituciones dependen de una participación ciudadana amplia y eficaz mediante instituciones representativas y bien desarrolladas. A la luz de este razonamiento, las instituciones políticas democráticas pueden verse como “metainstituciones” subyacentes de un universo más amplio de instituciones que apoyan la economía de mercado. Como se indica en el documento “Más allá de la economía: Informe sobre el desarrollo económico y social en

América Latina”, del BID (2000): “La política ejerce su impacto más importante en el desarrollo a través de su efecto en las instituciones. El razonamiento es claro: si la política es importante para las instituciones y las instituciones son importantes para el desarrollo, la política debe importar para el desarrollo”.

Podría decirse, entonces, que el ejercicio efectivo de la democracia es fundamental para contar con un sector público eficaz y para el establecimiento de un marco legal que propicie el desarrollo social y económico. La adopción de políticas públicas eficaces, justas y sustentables, la asignación justa y eficiente de los recursos públicos y la provisión efectiva de servicios públicos dependen de la existencia de instituciones representativas que permitan tomar en cuenta las preferencias e intereses de la ciudadanía. Es necesario que la adopción y aplicación de políticas públicas considere plenamente las opiniones de la extensa gama de organizaciones de la sociedad civil, sin caer presa de ningún grupo particular ni de un conjunto estrecho de intereses. Ello requiere que los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil tengan la oportunidad de expresar sus preferencias e incidir en la toma de decisiones y que las instituciones representativas puedan incorporar esas preferencias en políticas de consenso que cuenten con bases amplias de apoyo social. La toma de decisiones en estos términos no sólo será eficaz, pues tales decisiones responderán a las preferencias y necesidades de la sociedad, sino que también es más probable que éstas gocen de observancia y legitimidad sociales y que sean duraderas.

Gobernabilidad democrática, base de instituciones efectivas

La “gobernabilidad democrática” es un término inaprehensible, a menudo vagamente definido en la práctica. Se ha empleado para intentar captar la extensa noción de un sistema democrático estable, legítimo y eficiente. Algunos politólogos lo definen, en términos más bien limitados, como la capacidad del Poder Ejecutivo de trabajar en armonía con el Poder Legislativo para abordar los problemas sociales y económicos del país. Sin embargo, el concepto también se ha aplicado de forma más amplia a la capacidad del sistema político democrático de absorber y procesar las demandas ciudadanas, adoptar decisiones en el interés más amplio de la población y manejar los conflictos sociales.

En este libro, la expresión “gobernabilidad democrática” hace referencia a la capacidad de los sistemas democráticos para aprobar, poner en práctica y mantener las decisiones necesarias para resolver problemas sociales, resultado de procedimientos democráticos institucionalizados que consideran plenamente los puntos de vista e intereses de los actores políticos y sociales relevantes.

La tasa de crecimiento económico relativamente baja y volátil registrada en América Latina y la persistente pobreza y desigualdad social podrían atribuirse, en gran parte, a las continuas deficiencias institucionales. Sin embargo, en su raíz, esas debilidades reflejan los problemas de gobernabilidad democrática que, a su vez, las acentúan. Difícilmente puedan lograrse mejoras importantes en la calidad de las instituciones y, por ende, en el ritmo del progreso económico y social, sin cambios en las normas y en la conducción democrática.

Algunos signos de disfunción democrática son muy notorios: los titulares de prensa de toda la región informan sobre autoridades políticas acusadas de actos de corrupción o de

sobornos a legisladores para que apoyen sus iniciativas; procesos y resultados electorales cuestionados por las fuerzas políticas de oposición y observadores internacionales; sucesiones presidenciales irregulares o prematuras debido a protestas masivas, acciones militares o juicios políticos; y la lucha continua del Estado por preservar el imperio de la ley contra influencias extraoficiales como narcotraficantes, agrupaciones del crimen organizado y grupos guerrilleros o paramilitares. Otros problemas asociados a la gobernabilidad democrática, si bien más sutiles, ejercen también una influencia significativa para impedir el avance hacia el establecimiento de las bases institucionales y las condiciones políticas de un desarrollo social y económico equitativo y sostenible.

Encuestas de opinión pública y otros estudios sugieren que, en lugar de lograr un arraigo más profundo y una mayor legitimidad, en la actualidad las instituciones democráticas se debilitan y pierden credibilidad en muchos países de la región. Como se verá en el capítulo 2, aparentemente no sólo los ciudadanos de muchos países tienen poca confianza en instituciones tan cruciales como los partidos políticos, el Congreso, la administración pública y el Poder Judicial, sino que también les dan calificaciones muy pobres a los gobiernos democráticos en cuanto a su capacidad de mejorar el nivel de vida, reducir la pobreza, proveer servicios, controlar la delincuencia y disminuir la corrupción.

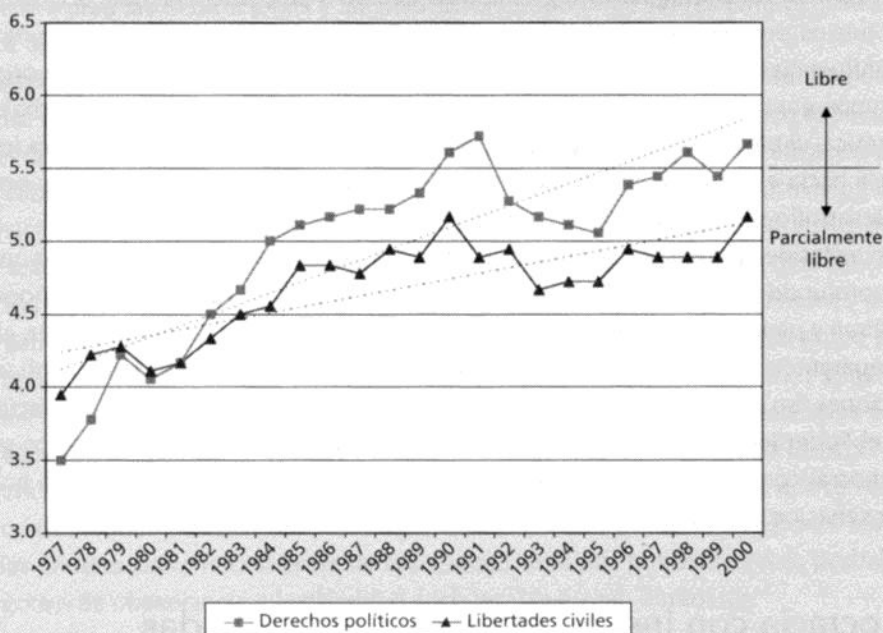
Democracia con instituciones subdesarrolladas

Paralelamente a estas apreciaciones, las calificaciones de Freedom House sugieren que, en general, las libertades políticas y civiles tienden a deteriorarse una vez que el país ha completado la transición a la democracia. Sin lugar a dudas, y en comparación con los regímenes autoritarios anteriores, el advenimiento de la democracia ha proporcionado mejoras notables en el campo de las libertades políticas, el debido proceso y la libertad de asociación en toda la región. En el gráfico 1.1 puede verse que, durante la década de 1980 y principios de la de 1990, la transición del autoritarismo a la democracia produjo un adelanto en el campo de los valores democráticos.

El gráfico 1.2 indica, sin embargo, que una vez alcanzada la transición hacia la vida política competitiva, el ejercicio de libertades y derechos decrece con el paso del tiempo en lugar de fortalecerse y consolidarse. En el gráfico se esboza el puntaje promedio obtenido cada año en el campo de los derechos políticos y las libertades civiles en los países donde la transición hacia la democracia se considera concluida (véase el cuadro 1 en la Introducción). Por ejemplo, en 1978 sólo Costa Rica, Colombia, República Dominicana y Venezuela se incluyen en el promedio regional, en tanto que en 1985 todos los países —salvo Chile, Nicaragua, Panamá y Paraguay— se consideraban en esa categoría. La disminución en el promedio regional que se ve en este gráfico refleja la tendencia a la disminución paralela de los puntajes correspondientes a los derechos políticos y las libertades civiles una vez que el país concluye la transición democrática.

En particular, los puntajes registrados por Freedom House en el campo de las libertades civiles (que miden factores institucionales como la igualdad ante la ley, el debido proceso y los derechos de propiedad) han sido relativamente bajos y registran un deterioro con el paso del tiempo. En el año 2000, el puntaje promedio para los derechos políticos y

Gráfico 1.1. Puntaje promedio anual para los derechos políticos y las libertades civiles de los 18 países estudiados



Nota: Los puntajes de Freedom House se invirtieron de forma que un puntaje de 1 representa el más bajo y uno de 7 representa el nivel más alto de libertades políticas. Empleando esta escala, Freedom House calificaría a un país con un puntaje promedio de 5,5 o mejor como "libre"; entre 2,5 y 5,0 como "parcialmente libre" y 2,5 o inferior como "no libre".

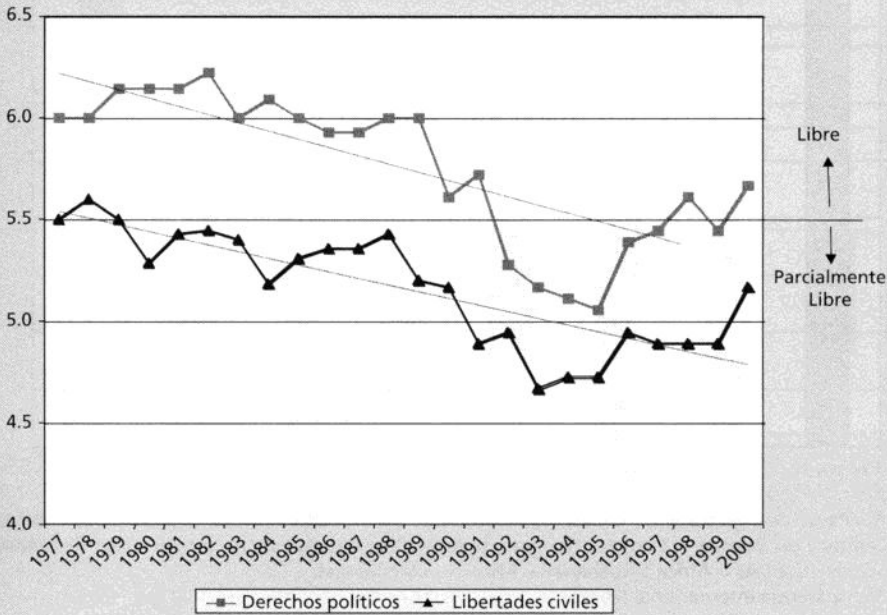
Fuente: Freedom House.

las libertades civiles en los 18 países estudiados dejaría a la región apenas afuera de la categoría de "libre" y la colocaría en la categoría intermedia de "parcialmente libre".

El deficiente desempeño de las instituciones democráticas ha impedido avanzar en el establecimiento de una gama más amplia de instituciones que conforman los pilares de una economía de mercado dinámica y competitiva. Las debilidades institucionales se hacen tangibles y evidentes en los muchos escándalos de corrupción que involucran a funcionarios gubernamentales, las deficiencias en la calidad de servicios públicos y los prolongados retrasos en el trámite de casos judiciales. Estimaciones comparadas sobre la calidad de la gestión gubernamental en el contexto internacional apuntan también a la debilidad relativa de las instituciones de América Latina. Aunque es importante guardar cautela al hacer comparaciones internacionales a partir de este tipo de mediciones subjetivas —ya que probablemente los parámetros de juicio varíen de forma sistemática entre uno y otro país—, pueden no obstante resultar útiles como indicadores de tendencias generales.

De acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción (2001) de Transparencia Internacional, América Latina se caracteriza por registrar niveles de corrupción que superan en gran medida los de las economías más avanzadas, e incluso los de una muestra de países de Asia Oriental, Europa Central y Oriental, Medio Oriente y África Septentrional (gráfico 1.3). Los países de América Latina también aparecen rezagados con respecto a un indica-

Gráfico 1.2. Puntaje promedio para los derechos políticos y libertades civiles considerando únicamente los países que han completado la transición a la democracia



Nota: Los puntajes de Freedom House se invirtieron de forma que un puntaje de 1 representa el más bajo y uno de 7 representa el nivel más alto de libertades políticas. Empleando esta escala, Freedom House calificaría a un país con un puntaje promedio de 5,5 o superior como "libre"; entre 2,5 y 5,0 como "parcialmente libre"; y 2,5 o inferior como "no libre".

Fuente: Freedom House.

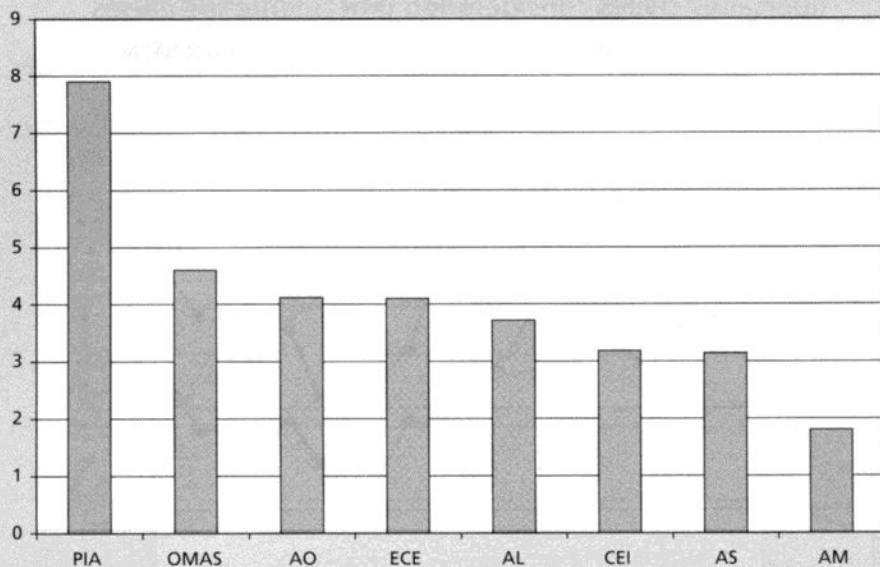
dor sobre el estado de derecho desarrollado por investigadores del Banco Mundial (gráfico 1.4) (Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobato, 2001)⁴.

Según mediciones publicadas por el Foro Económico Mundial (2000), una muestra de países de América Latina también está rezagada en cuanto a la independencia del servicio civil y la independencia e integridad del Poder Judicial con respecto a otra de países de ingresos altos, así como países de Europa Central y Oriental y de Asia Oriental (gráficos 1.5 y 1.6).

En contraste, en el gráfico 1.7 se muestran los avances en la conquista de libertades democráticas de la región en su conjunto durante las últimas dos décadas; el puntaje promedio de los países latinoamericanos en el campo de los derechos políticos y las libertades civiles se compara con los promedios de otras regiones. A pesar de que tales derechos

⁴ El valor del índice es un agregado de numerosos indicadores provenientes de una variedad de fuentes distintas. Las mediciones individuales se basan en encuestas realizadas por expertos que califican a los países (ya sea en un contexto global o regional) y en encuestas practicadas a empresas o personas por organizaciones internacionales y no gubernamentales en distintos países. Los indicadores agregados para cada dimensión se estimaron mediante un procedimiento estadístico (modelo de componentes no observados) que expresa las medidas disponibles para cada país en la forma de una función lineal del componente común de gobernabilidad no observado, además de un periodo de perturbación que capta errores de percepción y/o variaciones en el muestreo para cada indicador. Véase Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobato (1999a y 1999b).

Gráfico 1.3. Ausencia de corrupción



Nota: PIA = Países de ingresos altos; OMAS = Oriente Medio y África Septentrional; AO = Asia Oriental; ECE = Europa Central y del Este; AL = 17 de los 18 países de América Latina que abarca este estudio; CEI = Antiguas Repúblicas Soviéticas; AS = África Subsahariana; AM = Asia Meridional.

Fuente: Transparencia Internacional (2001).

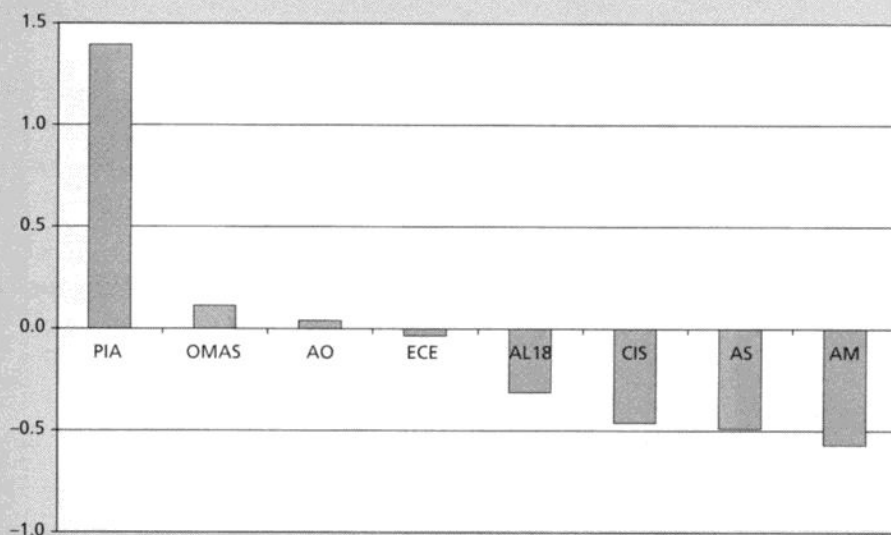
—en especial las libertades civiles— no se han consolidado en muchos países de América Latina, ésta empata con Europa Central y Oriental en un segundo lugar. El puntaje promedio de la región, no obstante, la coloca en la categoría de “parcialmente libre”, apenas por debajo del puntaje que necesitaría para que se la considerara como “libre” según el criterio de Freedom House.

Por lo tanto, si los problemas de gobernabilidad democrática son responsables en gran parte de las deficiencias institucionales de la región y de un desempeño mediocre en términos del desarrollo, es imprescindible identificar sus causas y trabajar para superarlas.

Impacto de las variantes del presidencialismo en el desempeño democrático

Durante las décadas de 1970 y 1980, gran parte del debate académico sobre las causas del colapso de los sistemas democráticos giró en torno al tipo de régimen prevaleciente en la región (Linz y Stepan, 1978; Linz, 1990; Di Palma, 1990; Linz y Valenzuela, 1994). Algunos sostenían que el presidencialismo, con un jefe de Estado elegido por el voto popular y períodos presidenciales fijos, contribuyó a generar problemas de gobernabilidad que podrían haberse evitado, o al menos podrían haberse manejado mejor dentro de un sistema parlamentario. Los críticos argumentaban que, por contar con bases independientes de legitimidad y un calendario predeterminado para las elecciones presidenciales y legislativas, los

Gráfico 1.4. Estado de derecho



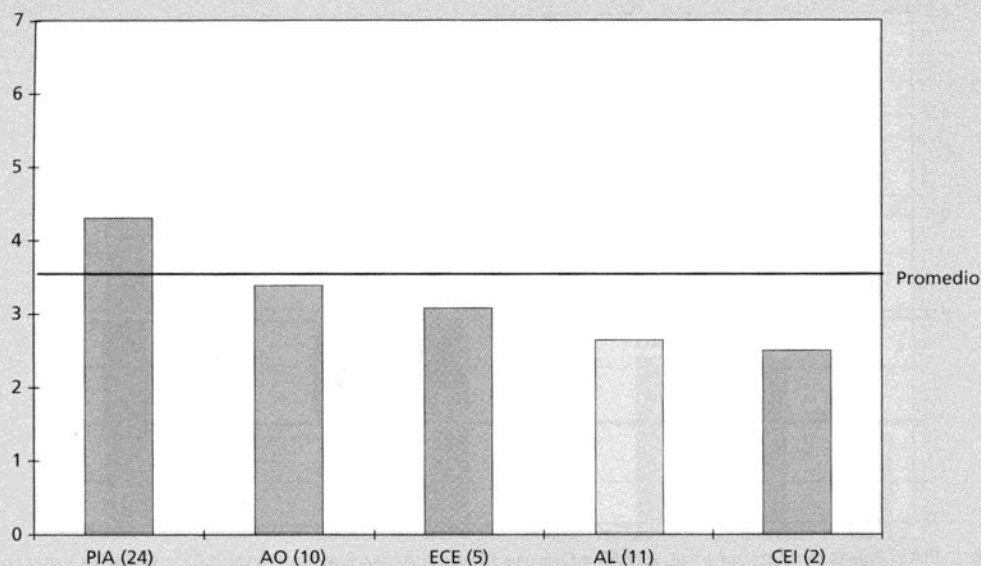
Nota: PIA = Países de ingresos altos; OMAS = Oriente Medio y África Septentrional; ECE = Europa Central y del Este; AO = Asia Oriental; AL = los 18 países de América Latina que abarca este estudio; CIS = Antiguas Repúblicas Soviéticas; AS = África Subsahariana; AM = Asia Meridional.
Fuente: Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton (2001).

regímenes presidencialistas eran más vulnerables a caer en un estancamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo en cuanto a la formulación de políticas, a la vez que disponían de menos flexibilidad para el manejo de crisis de gobernabilidad. Asimismo, afirmaban que el riesgo de una parálisis total y una creciente polarización e inestabilidad era especialmente marcado en los contextos multipartidistas típicos de los países de América Latina (Mainwaring, 1993; Lijphart, 1994).

En cambio, prevalecía el punto de vista de que los sistemas parlamentarios, en los que el gobierno es elegido por una mayoría en el Congreso cuyo apoyo debe mantener, incentiva la cooperación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo y la formación de coaliciones de gobierno entre varios partidos. Los que integran la coalición gobernante obtienen puestos en el gabinete y cuotas de poder, mientras que los que retiran su apoyo se arriesgan a perder escaños e influencia en una nueva convocatoria a elecciones. Se argumentaba, por lo tanto, que los gobiernos de coalición tienden a ser más duraderos y facilitan la negociación y los acuerdos interpartidistas. Se consideraba que los sistemas parlamentarios eran más flexibles para lidiar con coyunturas de gobiernos divididos o de minoría; si el gobierno perdía apoyo popular o legislativo, cabía la posibilidad de convocar a nuevas elecciones, generar un nuevo equilibrio de poder en el Legislativo y formar otro gobierno con una nueva base de legitimidad.

Pese al pesimismo de los círculos académicos sobre las perspectivas de una democracia presidencialista estable en América Latina, ninguna de las democracias nacientes adoptó de manera formal un sistema de gobierno parlamentario o semipresidencialista. Sin embargo, en unos pocos países la Constitución ha incorporado mecanismos semipresidencialistas

Gráfico 1.5. Independencia del servicio civil



Nota: Para la pregunta: "¿El servicio civil es independiente de presiones políticas?" 1 = amplio desacuerdo; 7 = amplio acuerdo. Las cifras entre paréntesis representan el número de países que incluye el promedio. Así, en particular en el caso de los países de la CEI, el promedio no es muy representativo de la región en su conjunto. Las otras regiones se excluyeron porque había mediciones disponibles sólo para uno o a lo sumo dos países. PIA = Países de ingresos altos; AO = Asia Oriental; ECE= Europa Central y Oriental; AL = 11 de los 18 países de América Latina analizados en este estudio; CEI = Antiguas Repúblicas Soviéticas.

Fuente: Foro Económico Mundial (2000).

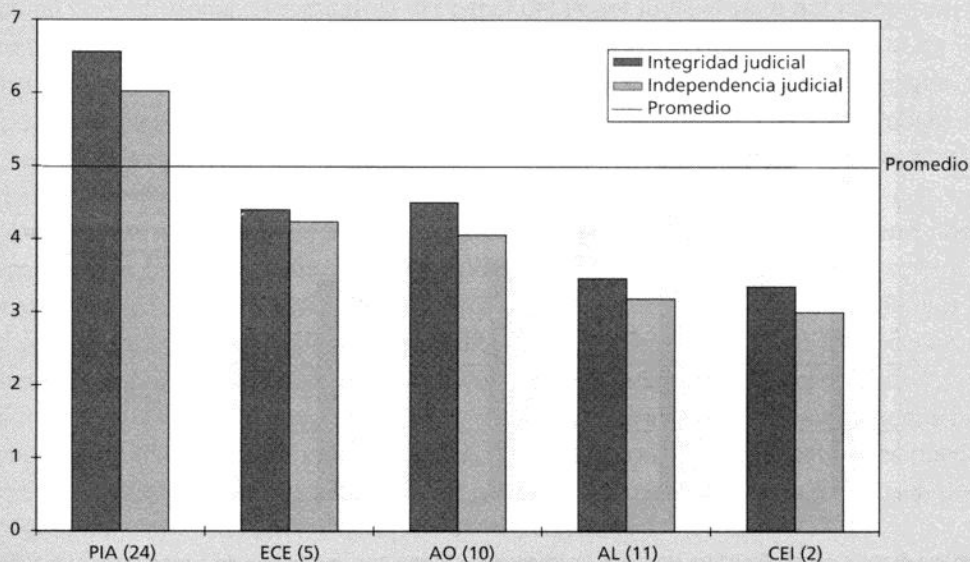
o semiparlamentarios y en algunos casos se han puesto en práctica. Por lo demás, el tema del cambio hacia un sistema parlamentario o uno semipresidencialista continúa vigente en al menos dos países de la región.

Por fortuna, esta valoración pesimista sobre el presidencialismo no fue producto exclusivo de la experiencia democrática de la región durante las últimas dos décadas. A pesar de las importantes dificultades y desviaciones ocasionales de los dictados constitucionales, las democracias prevalecieron, la mayoría de las fuerzas armadas permaneció en los cuarteles y las sucesiones de poder fueron en general determinadas por elecciones competitivas. Predominó una apreciación más equilibrada del presidencialismo, que cuestionaba la noción de que ese régimen fuera inevitablemente más propenso a la inestabilidad y a experimentar problemas de gobernabilidad (Shugart y Carey, 1992; Sartori, 1994; Mainwaring, 1990; Mainwaring y Shugart, 1997; Nohlen, 1998; Lanzaro, 2001; Chasquetti, 2001).

Como señalaban observadores más agnósticos, las variantes institucionales propias de cada tipo de régimen —y en un sentido más amplio, el contexto social y político en el que operan— pueden ser igualmente importantes para la gobernabilidad y estabilidad de un sistema democrático (Mainwaring y Shugart, 1997; Nohlen y Fernández, 1998).

Excepto por la elección del presidente en forma independiente de la de los miembros del Congreso, los sistemas presidencialistas no están cortados con el mismo patrón. En primer lugar, varían de forma significativa en términos de los poderes que confieren al presidente

Gráfico 1.6. Independencia e integridad del Poder Judicial



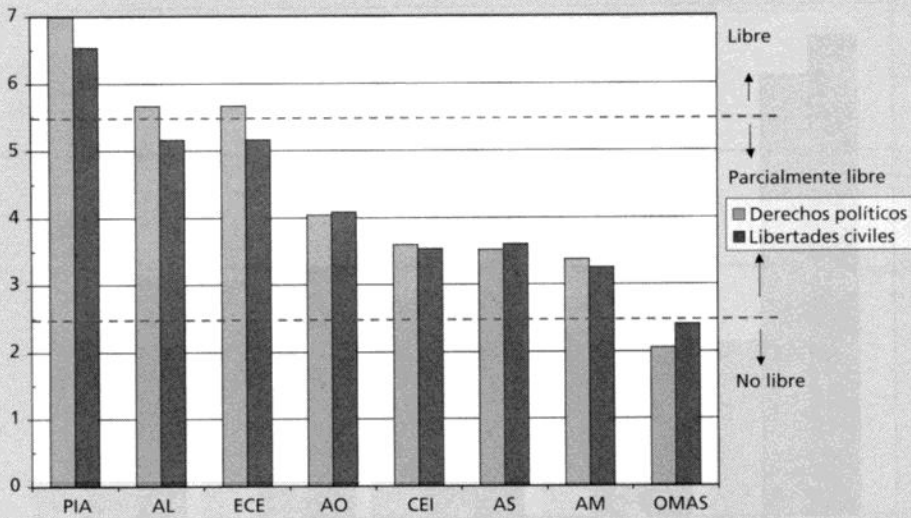
Nota: Para las afirmaciones: “El Poder Judicial es independiente del gobierno” y “El Poder Judicial rara vez acepta pagos irregulares”: 1 = amplio desacuerdo; 7 = amplio acuerdo. Las cifras entre paréntesis representan el número de países que incluye el promedio. Así, en particular en el caso de los países de la CEI, el promedio no es muy representativo de la región en su conjunto. Las otras regiones se excluyeron porque había mediciones disponibles sólo para uno, a lo sumo dos países. PIA = Países de ingresos altos; AO = Asia Oriental; ECE = Europa Central y Oriental; AL = 11 de los 18 países de América Latina analizados en este estudio; CEI = Antiguas Repúblicas Soviéticas.

Fuente: Foro Económico Mundial (2000).

respecto de la elaboración de leyes y el control sobre el período de los miembros de su gabinete (véase el capítulo 8), así como en lo concerniente a los poderes formales del Legislativo para controlar y vigilar al Ejecutivo. En consecuencia, en ciertos sistemas el presidente está facultado para dominar el proceso legislativo, mientras que en otros puede estar relegado a un papel más secundario. Mientras que algunos países de América Latina se rigen por un ideal presidencialista “puro” que confiere a la figura del mandatario poderes exclusivos de nombramiento y destitución, en otros el Congreso está facultado para destituir a los miembros del gabinete. Estas diferencias en la asignación de poderes constitucionales y en la configuración de las fuerzas partidarias significan que la capacidad del Legislativo de supervisar y controlar al Ejecutivo y participar plenamente en el proceso de formulación de políticas dista mucho de ser uniforme en todos los sistemas presidenciales.

Además, si bien es cierto que en todos los casos las autoridades políticas son elegidas, la naturaleza de los procedimientos electorales —por ejemplo, la cantidad de votos necesaria para alcanzar la presidencia, la asignación de escaños en el Congreso y el grado de simultaneidad entre las elecciones presidenciales y las legislativas— difiere en forma significativa entre los distintos sistemas presidenciales (véanse los capítulos 4 y 5). La normativa electoral tiene efectos de gran alcance, desde su impacto en la legitimidad popular y la autoridad de que gozan los funcionarios políticos hasta la cantidad de partidos

Gráfico 1.7. Libertades democráticas



Nota: Los puntajes de Freedom House se invirtieron, de forma que un puntaje de 1 representa el más bajo y 7 representa el nivel más alto de libertades políticas. Empleando esta escala, Freedom House calificaría a un país con un puntaje promedio de 5,5 o superior como “libre”; entre 2,5 y 5,0 como “parcialmente libre”; y 2,5 o inferior como “no libre”. PIA = Países de ingresos altos; AL = los 18 países de América Latina que abarca este estudio; ECE = Europa Central y Oriental; AO = Asia Oriental; CEI = Antiguas Repúblicas Soviéticas; AS = África Subsahariana; AM = Asia Meridional; OMAS = Oriente Medio y África Septentrional.
Fuente: Freedom House.

políticos representados en el Congreso y los incentivos para que los legisladores respondan a las necesidades y demandas de sus electores.

Aunque no guarda relación directa con el marco legal o constitucional del sistema, las diferentes estructuras de los sistemas de partidos pueden incidir profundamente en la dinámica de la democracia presidencialista (véase el capítulo 6). La cantidad de partidos representados en el Congreso, la estabilidad de la competencia entre agrupaciones políticas y el arraigo social de los partidos pueden influir en la calidad de la representación política, las perspectivas de que el Congreso ejerza una vigilancia eficaz sobre el Ejecutivo y las probabilidades de que exista una colaboración razonable entre ambos poderes.

Junto con la estructura general del sistema de partidos, la organización interna de cada uno de ellos, incluso la apertura y la competitividad de los procedimientos de selección de candidatos para puestos públicos y partidistas, puede afectar profundamente la calidad de la representación política, el liderazgo, la solidez y la credibilidad de las instituciones representativas. De manera similar, es probable que el marco legal y los mecanismos de aplicación de las leyes para el financiamiento de las campañas electorales y la actividad de los partidos también ejerza una influencia significativa en la equidad de representación política y la vulnerabilidad del sistema político ante la corrupción (véase el capítulo 7).

El diseño constitucional de Madison incluye un Poder Judicial responsable de interpretar la Constitución política, promulgar leyes y servir como sistema de pesos y contrapesos entre la autoridad del Ejecutivo y la del Legislativo. Aunque la mayoría de los sistemas pre-

sidencialistas ha seguido este diseño mediante la creación de una Corte Suprema o de un Tribunal Constitucional, la naturaleza del papel del Poder Judicial varía notablemente. Su autonomía como poder del Estado y como responsable de interpretar y aplicar la ley y la Constitución con independencia de la política de partidos se ve sumamente afectada, no sólo por las diferentes tradiciones legales y estructuras administrativas, sino también por las normas que rigen la postulación, la selección, la duración de los cargos y la destitución de los jueces.

Además del sistema de equilibrio y control implícito en la existencia de los tres poderes principales, los países con sistemas presidencialistas han desarrollado organismos adicionales encargados de la supervisión y el control de los poderes del Estado. Ejemplos de ello son las instituciones supremas de auditoría, el Ministerio Público o la Procuraduría General de la República y la Defensoría del Pueblo u ombudsman (véase el capítulo 9). Dependiendo de la forma en que se nombran y destituyen sus autoridades, la autonomía presupuestaria y administrativa y las facultades que se les confiera, estas entidades pueden contribuir a garantizar que los funcionarios públicos se apeguen a la ley, no abusen de la confianza pública y protejan los derechos de la ciudadanía.

Las democracias han incorporado también mecanismos para lograr una participación ciudadana más directa, como los referendos, plebiscitos, iniciativas ciudadanas y la revocatoria de mandato. Esos mecanismos, adecuadamente diseñados y aplicados, pueden servir de complemento a la estructura "representativa" tradicional de la democracia, ampliando así la capacidad de respuesta gubernamental ante el ciudadano (véase el capítulo 10).

Es importante reconocer, sin embargo, que las instituciones políticas no son el único elemento que influye en el desempeño de los sistemas democráticos. Una gran cantidad de factores independientes de los institucionales, entre ellos el nivel de desarrollo social y económico, la intensidad de las divisiones étnicas, religiosas y socio-económicas, la inclinación de los ciudadanos a asociarse y trabajar en colaboración, la independencia y pluralidad de los medios de comunicación y las presiones políticas y económicas internacionales, moldean el funcionamiento de todos los sistemas democráticos, independientemente de su estructura constitucional particular.

La calidad del liderazgo político es otro elemento importante. Cualquiera que sea la estructura de incentivos que ofrezcan las instituciones formales, las personas que participan en la política tienen todavía espacio para influir en el desempeño del sistema. Para generar reformas políticas e institucionales sólidas es preciso contar con líderes con capacidad e iniciativa. Gracias a un liderazgo político diferente y al aprendizaje colectivo de los actores políticos, la misma estructura institucional formal puede producir una crisis en un contexto histórico, y estabilidad y gobernabilidad efectiva en otro.

En gran parte, los factores socioestructurales mencionados se heredan y no pueden modificarse fácilmente a corto plazo. Las instituciones políticas, entretanto, pueden modificarse con relativa celeridad pese a estar arraigadas hasta cierto punto en este contexto más amplio. En consecuencia, la reforma de las instituciones políticas es al menos uno de los primeros pasos cruciales para perfeccionar la gobernabilidad democrática.

Reforma política y desarrollo

Dentro de la extensa gama de regímenes presidencialistas, la configuración específica de las instituciones explica en parte por qué algunos sistemas funcionan relativamente sin problemas, mientras que otros se mantienen en un permanente estado de crisis. Tanto los actores políticos como los grupos de ciudadanos de América Latina reconocen la importancia indudable de las instituciones políticas formales de la democracia. Junto a las profundas reformas económicas adoptadas en gran parte de la región, las últimas dos décadas han sido testigos también de un fermento de reformas constitucionales y otras modificaciones a las normas democráticas. Todos y cada uno de los 18 países analizados en este estudio han introducido reformas o reemplazado la Constitución con que iniciaron el período y casi todos los países han reformado su legislación electoral y de partidos políticos.

Los motivos de estas reformas varían de manera considerable entre uno y otro país, pero rara vez —o nunca— contradicen los intereses de los partidos políticos más importantes. De hecho, con mucha frecuencia están impulsados por el deseo de ampliar las ventajas y privilegios de estos partidos y de los grupos sociales que los apoyan. El logro de un sistema democrático más gobernable y estable, muchas veces queda en segundo plano y sólo en algunos casos constituye la meta central. Incluso cuando ha sido el objetivo principal de quienes impulsaron las reformas, casi nunca ha existido un consenso sobre las modificaciones necesarias. La fuerza de las consideraciones pragmáticas y políticas y la falta de determinación y de un acuerdo general sobre sus efectos hacen que el proceso de cambio político sea aun más propenso a errores que el de las reformas económicas.

Se ha prestado mucha atención al análisis de las reformas económicas adoptadas por los países de la región durante las últimas dos décadas, que ha generado un debate vivo y apasionado para determinar si la tendencia “neoliberal” prevaleciente en gran parte de las reformas económicas ha sido suficiente y apropiada. No obstante, han sido pocos los esfuerzos para estudiar de manera sistemática y ampliamente comparativa las reformas políticas del período, o evaluar hasta qué punto albergan la posibilidad de aliviar los problemas de gobernabilidad que acechan a las democracias nacientes de la región. ¿Cuáles han sido las principales tendencias regionales en materia de reforma con respecto a las dimensiones institucionales mencionadas? ¿Cuáles han sido y son los efectos probables de estos cambios en el funcionamiento de la democracia? ¿Qué sugieren estas experiencias sobre los tipos de reforma política que se requieren con mayor urgencia para el futuro inmediato? Los capítulos que siguen aportan respuestas, si bien parciales y condicionales, a estos interrogantes.

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo. *Development Beyond Economics: Economic and Social Progress in Latin America*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 2000.
- Chasquetti, Daniel. "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación", en Jorge Lanzaro (editor), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (UN-CEPAL). *Current Conditions and Outlook: Economic Survey of Latin America and the Caribbean, 2000-2001*. New York, Naciones Unidas, 2001.
- Di Palma, Giuseppe. *To Craft Democracies: An Essay on Democratic Transitions*. Berkeley, California: University of California Press, 1990.
- Fondo Monetario Internacional. *International Financial Statistics Yearbook*. Washington, D.C.: FMI, 2001.
- Freedom House. *Freedom in the World: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties, 1999-2000*. New York, N.Y.: Freedom House, 2000.
- Graham, Carol y Moisés Naím. "The Political Economy of Institutional Reform in Latin America" en Nancy Birdsall, Carol Graham y Richard H. Sabot (editores), *Beyond Tradeoffs: Market Reforms and Equitable Growth in Latin America*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1998.
- Hodess, Robin, Jessie Banfield y Toby Wolfe (editores). *Global Corruption Report 2001*. Berlín: Transparency International, 2001.
- Kaufmann, Daniel, Art Kraay y Pablo Zoido-Lobaton. *Aggregating Governance Indicators*. Washington D.C.: Banco Mundial, 1999a.
- . *Governance Matters*. Washington D.C.: Banco Mundial, 1999b.
- . *Governance Matters II: Updated Indicators for 2000/01*. Washington D.C.: Banco Mundial, 2001.
- Lanzaro, Jorge. "Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina", en Jorge Lanzaro (editor), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001.
- Lijphart, Arend. "Presidential and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations", en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (editores), *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 1994.
- Linz, Juan J. "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy*, Volumen 1, N° 4, otoño de 1990.
- . y Alfred Stepan (editores). *The Breakdown of Democratic Regimes*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1978.
- . y Arturo Valenzuela (editores). *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994.

- Mainwaring, Scott. "Presidentialism in Latin America", *Latin American Research Review* N° 1, vol. 25. Albuquerque: Latin American Studies Association, 1990.
- . "Presidentialism, Multipartism and Democracy: The Difficult Combination", *Comparative Political Studies* N° 26, vol. 2, 1993.
- y Matthew Soberg Shugart. "Presidentialism and the Party System" en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (editores), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 1997.
- Nafm, Moisés. *Latin America's Journey to the Market: From Macroeconomic Shocks to Institutional Therapy*. San Francisco: ICS Press, 1995.
- Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1998a.
- y Mario Fernández Baeza (editores). *El presidencialismo renovado: Instituciones y cambio político en América Latina*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1998.
- Rodrik, Dani. "Institutions for High-Quality Growth: What They Are and How to Acquire Them", *Studies in Comparative Development*, N° 3, vol. 35, otoño de 2000.
- Sartori, Giovanni. "Neither Presidentialism nor Parliamentarism", en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (editores), *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994.
- Sen, Amartya Kumar. *Development as Freedom*. New York: Knopf, 1999.
- Shugart, Matthew Soberg y John M. Carey. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- y Scott Mainwaring. "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate", en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (editores), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York, N.Y.: Cambridge University Press, 1997.
- Székely, Miguel. *The 1990s in Latin America: Another Decade of Persistent Inequality, but with Somewhat Lower Poverty*. Research Department Working Paper Series no. 454. Washington: Inter-American Development Bank, 2001.
- World Economic Forum. *The Global Competitiveness Report 2000*. New York: Oxford University Press, 2000.