

POLÍTICA Y DESARROLLO: LA BRECHA INSTITUCIONAL DE AMÉRICA LATINA

Por MARCELO LASAGNA

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN: 1.1. *La política y el Desarrollo*. 1.2. *Después del Public Management y de la reforma estructural: Ahora las instituciones*.—2. CULTURA E INSTITUCIONES POLÍTICAS: 2.1. *Percepciones y cultura política en la América Latina de los noventa*. 2.2. *Las características básicas de los legislativos latinoamericanos*. 2.3. *El poder ejecutivo: eje de las democracias delegativas*. 2.4. *Los actores políticos de la gobernabilidad democrática*.—3. UNA REFLEXIÓN FINAL.—4. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

La relación entre desarrollo e instituciones políticas ha sido poco estudiada en América Latina. Los estudios sobre el primero han tendido a focalizarse sobre factores económicos y/o sociales más que en los político-institucionales. La teoría de la modernización de los años sesenta puso énfasis en que el establecimiento de instituciones democráticas era una consecuencia de los mayores niveles del desarrollo económico. Es decir, un estadio final en el progreso económico de los países (Lipset, 1959). Posteriormente otros trabajos empíricos sobre esta relación han llegado a interesantes conclusiones, a saber: la durabilidad de la democracia es mayor en los países ricos que en los pobres (Przeworski, Cheibub y Limongi, 1996), sin que se encontrara una causalidad directa entre desarrollo y democracia, restándole importancia a la condicionalidad económica que destilaba el planteamiento de Lipset. Estos mismos autores revelaron una interesante correlación entre diseño institucional y desarrollo. Los países pobres que han optado por arreglos institucionales parlamentarios tienen el doble de posibilidades de sobrevivir que las democracias presidencialistas (*idem*, 1996). La elección institucional, por tanto, pasa a tener un peso más destacado en la persistencia de la democracia. De otro lado, se planteó que las estrategias de desarrollo que adoptan los países no son únicamente resultado de de-

cisiones económicas, sino que éstas son fruto de un proceso eminentemente político (Hall, 1993). La política económica, sus elementos de cambio y continuidad, puede ser explicada en virtud de la distribución del poder entre los grupos claves de la sociedad y que son afectados por esa política. La organización socio-económica de un país, reflexiona Hall (1993), condiciona y refleja la distribución del poder en él, lo que crea ciertos constreñimientos sobre la acción gubernamental.

En este trabajo nos interesa destacar la relevancia que las instituciones políticas tienen para el desarrollo en momentos en que los esfuerzos de la reforma política están casi exclusivamente centrados en cambios en el aparato burocrático del Estado. Incluso creemos que la reforma del Estado quedará hipotecada en caso de no impulsarse cambios sustantivos en la gobernabilidad democrática que tiendan a hacerlo más transparente, eficaz, inclusivo y legítimo. Cambios que deberían tender a mejorar la capacidad de gobernar en un marco de mayor responsabilidad, eficiencia y legitimidad de la acción gubernamental. En este trabajo sólo nos centraremos en algunos aspectos de la gobernabilidad democrática: legislativo, ejecutivo, relaciones ejecutivo-legislativo, sistema de partidos. El objetivo es poner de relieve la importancia crucial que tienen las reformas de estas instituciones políticas para conseguir cotas más altas de desarrollo en los países latinoamericanos. No hacemos aquí un examen exhaustivo de cada arreglo institucional, simplemente queremos realizar una primera aproximación exploratoria para una futura investigación empírica de mayor alcance. Somos conscientes de los límites de un trabajo de naturaleza heurística, que no pretende entrar al detalle de cada sistema político. En consecuencia, la caracterización general que hacemos de los sistemas políticos latinoamericanos a veces quedará corta para interpretar una realidad determinada, y otras puede llegar a excederla. Con todo, igualmente creemos que la descripción que aquí hacemos es útil para comprender en líneas generales el funcionamiento de los sistemas políticos en la región y, sobre todo, entender la necesidad de realizar cambios importantes para adecuarlos a las exigencias del desarrollo.

1.1. *La política y el desarrollo*

Las instituciones y procesos políticos tienen una gran relevancia en el desarrollo de los países, particularmente en periodo de crisis. El funcionamiento de éste determina la capacidad de los gobiernos para llevar a cabo las reformas económicas, sociales y políticas, las que muchas veces generan intensos conflictos. Estas reformas son de tal envergadura que se necesitan sistemas de representación que den voz al pluralismo político, económico y social de sus sociedades, de modo de conseguir políticas públicas que conciten el compromiso del más amplio abanico de fuerzas políticas; se necesita para ello sistemas electorales que promuevan tanto la eficacia gubernamental como la justa representación de intereses; se necesitan partidos políticos que verdaderamente vehiculen y agreguen las demandas de la sociedad a través de pactos, negociaciones y transacciones institucionalizadas y sobre los cuales se

base el funcionamiento eficaz del Estado; se necesita de un poder judicial que dé garantías de imparcialidad y eficacia a la ciudadanía; se necesita de un poder legislativo que desarrolle nuevas y reforzadas capacidades institucionales que lo pongan en el centro de la vida política, en tanto escenario primigenio de la política de acomodos y transacciones; se necesita que los actores estratégicos, es decir, los grupos de poder dentro de la sociedad, promuevan sus intereses a través de procedimientos estables y mutuamente aceptados; se necesita una redefinición y expansión de la ciudadanía, que ya no se agota en los derechos cívicos, económicos y sociales, sino que se proyecta a muy diversos campos de la vida social donde se expresa la relación de poder; se necesita, finalmente, una sociedad civil inquieta y organizada, capaz de servir de «dique de contención» de las eventuales incapacidades de las instituciones políticas.

La agenda del desarrollo en América Latina no podrá despegar sin dotar a las instituciones políticas de nuevas capacidades para enfrentar los desafíos del mundo actual. Asimismo, la consolidación de la democracia en América Latina no sólo depende del crecimiento económico y una buena distribución de los beneficios por éste generado, sino que también depende del desarrollo de instituciones políticas que puedan efectivamente mediatizar el debate sobre la agenda de políticas gubernamentales y coordinar las relaciones entre intereses económicos y sociales. Esas capacidades deben proveer al sistema político de un ejercicio eficaz, eficiente y sostenible de sus funciones. Plantear una reforma global de los sistemas políticos latinoamericanos parece una tarea difícil de asumir por la complejidad y la dificultad que entraña abordarla en forma integral, de manera que nos parece más operativo analizar las reformas segmentadamente. De ahí que en el siguiente apartado propongamos un análisis detallado de las dimensiones más destacadas e imprescindibles del sistema político para tratarlas en forma separada, aunque no desconectada, de los demás subsistemas.

1.2. *Después del Public Management y de la reforma estructural: Ahora las instituciones*

Tras la importancia que adquirieron en la década de los ochenta las políticas macroeconómicas en la agenda para el desarrollo de América Latina, la atención en los años noventa se ha desplazado hacia las instituciones (1). El balance de más de diez años de aplicación de medidas de ajuste y reforma estructural no puede decirse que

(1) Véase el último informe del Banco Mundial «The State in a Changing World», World Development Report, 1997, y otros trabajos más recientes como «Beyond the Washington Consensus: Institutions matter» (...). Otros trabajos con gran influencia en la órbita de estas organizaciones que han contribuido a situar a las instituciones en el punto de mira de las estrategias para el desarrollo son Israel (1987): *Institutional Development. Incentives to Performance*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres; WEAVER y ROCKMAN (ed.): *Do Institutions matter?* The Brookings Institution, 1993; JOAN PRATS: *Administración Pública y Desarrollo en América Latina. Un enfoque institucionalista*, 1998.

se haya saldado negativamente, pero tampoco ha logrado —o no totalmente— algunos de los objetivos más importantes que se habían fijado, como reducir la pobreza y las desigualdades en América Latina (2). Sin duda, constatar que el crecimiento experimentado no ha traído mayor ocupación que el aumento de las exportaciones se ha mantenido concentrado en los recursos naturales y que las diferencias de salarios entre trabajadores cualificados y no cualificados han aumentado, contribuyendo todo ello a que no hayan mejorado los graves problemas de distribución del ingreso en la región, ha abierto un proceso de reflexión que parece haber encontrado respuesta en las carencias institucionales o la falta de instituciones adecuadas (Banco Mundial, 1997). Es decir, la primera y segunda generaciones de reformas, la estabilización y ajuste estructural y las reformas de la burocracia pública, respectivamente, no han podido atender con total eficiencia los grandes retos del desarrollo en la región. Pero no sólo los resultados de las políticas macroeconómicas de los años ochenta han demostrado la importancia de las instituciones, también algunos sucesos recientes, como las crisis financieras en Asia, han venido a poner de manifiesto cuán relevante es para los países dotarse de instituciones adecuadas para poder hacer frente a los retos de la globalización (Rondinelli, 1996).

En este trabajo no sólo coincidimos con la corriente que hoy sitúa la reforma institucional en el primer lugar de la agenda para el desarrollo (3), sino que creemos —en parte, influidos por el neoinstitucionalismo económico— que la estrategia de reforma institucional en América Latina y, por ende, la agenda para el desarrollo en la región debe necesariamente incluir la reforma del sistema político. La potenciación de las capacidades gubernamentales necesarias para enfrentar los retos y oportunidades del desarrollo no dependen únicamente de los programas de estabilización puestos en marcha en los ochenta, ni de las reformas gerencialistas del sector público de los noventa, sino que requieren de un cambio fundamental en el marco de incentivos que determina los rasgos del proceso político. De esta manera, la reforma institucional del Estado no puede ser vista simplemente como la transformación del aparato burocrático, más bien —y en eso coincidimos con O'Donnell, 1994 y Haggard, 1998, Whitehead, 1993 y Przeworski, 1995— aquella es un proceso eminentemente político. Más aún, la reforma del Estado no sólo ha llegado a ser un problema de eficiencia, sino que también de *accountability*, de gobierno efectivo y responsable. Las reformas gerenciales no son suficientes —aunque sí necesarias— para con-

(2) Para ser exactos, como se señala en el libro del Banco Mundial «Beyond the Washington Consensus», sí que se redujo el porcentaje de pobreza, pero ese hecho parece que fue más una consecuencia de la caída de la inflación y el crecimiento moderado que de los efectos redistributivos de la liberalización financiera y comercial.

(3) Agencias como Banco Mundial —que ha seleccionado cuatro áreas de reforma institucional prioritarias que son: finanzas, educación, justicia y sector público—, como el PNUD —que está trabajando en temas de *governance*—, como el BID —que a través de la Unidad Reforma del Estado y Sociedad Civil se ocupa prioritariamente de estos temas—, como el IIG (Instituto Internacional de Gobernabilidad) —que desde comienzo de los noventa ha enfatizado la necesidad de la reforma institucional—, han contribuido a la discusión, difusión e implementación de cambios a nivel de las instituciones.

seguir los objetivos de participación y *accountability*, ya que éstos descansan fundamentalmente en la «democratic governance». En este sentido, la reforma del Estado es la reforma de las normas y reglas de los sistemas de incentivos del comportamiento político-administrativo (Prats, 1999). La reforma del Estado es parte de la «democratic governance», por la que entenderemos el conjunto de reglas que determinan el juego político, sus características, los actores que participan, cómo intervienen, las relaciones entre ellos y con las estructuras de poder, quiénes regulan y sancionan el juego. Este concepto anglosajón lo traduciremos —aunque la correspondencia no es exacta— por gobernabilidad democrática. Tras este concepto subyace el gran desafío para los países latinoamericanos de construir instituciones y capacidades de gobierno suficientes para atender los problemas del desarrollo. Sobre este tema nos centraremos más adelante, ya que está en el centro del debate de la calidad y naturaleza del funcionamiento de las democracias latinoamericanas.

Las instituciones políticas —entendido como el sistema político: reglas, procedimientos y organizaciones— son relevantes para la agenda del desarrollo por varias razones. En primer lugar, porque las instituciones son las que definen las reglas del juego que determinan la interacción de los actores involucrados en el proceso de decisión pública; es decir, determina quién y cómo —de qué forma— participa en las decisiones públicas y, en la medida en que lo hace, incide en los resultados y contenidos de esas decisiones (las políticas). En segundo lugar, porque el sistema político es también donde se sitúan las organizaciones encargadas de producir las leyes y normas que regulan la vida social; y, por tanto, el lugar donde se elabora el marco institucional básico (o *polity*) dentro del cual operan las organizaciones públicas y privadas (los actores). En tercer lugar, porque el sistema político constituye el elemento simbólico por excelencia de conexión con la política y, por ende, es respecto a él que se construyen y definen las actitudes y valores de los ciudadanos en relación a la política (legitimidad).

Cada uno de estos aspectos o elementos del sistema político afecta a una dimensión básica de la institucionalidad democrática en América Latina: *a)* la relación entre representantes y representados; *b)* el marco normativo y jurídico; *c)* la legitimidad y aceptación social. Ahora bien, ¿por qué y en qué sentido son estas dimensiones relevantes para el desarrollo en América Latina?

a) Desde los años treinta, y especialmente a partir de la Segunda Guerra Mundial, la política o el juego político en América Latina se caracterizó principalmente por la precariedad de mecanismos o canales de mediación entre gobernantes y gobernados. La inmediatez o la ausencia de mecanismos institucionalizados de mediación llevó a numerosos autores en los años sesenta a acuñar el calificativo de «movimiento» (Alberti, 1996) para definir el juego político en América Latina. Posteriormente, y tras las transiciones recientes a la democracia, esa característica de la política latinoamericana no sólo no ha desaparecido, sino que se ha convertido en la base sobre la cual se sustenta el concepto elaborado por O'Donnell (1994): «democracias delegativas». En América Latina, los actores políticos y sociales todavía no han internalizado las reglas del juego democrático, y sobre todo siguen sin haberse

institucionalizado (4) mecanismos de mediación entre la sociedad y la política. Obviamente, aquí nos referimos a mecanismos formales de mediación, es decir, aquellos que son fruto de reglas sancionadas y sostenidas por un patrón exógeno al juego político. En América Latina, lo que ha predominado es un patrón de acción política informal, implícito, que es el que determina los comportamientos de los actores y marca la diferencia con las reglas formales que de hecho existen en muchas de esas incipientes democracias (O'Donnell, 1996). El juego político en América Latina —en general— no garantiza compromisos intertemporales entre los actores, sino que las reglas forman parte del juego mismo, con lo que son objeto de sucesivos cambios derivados de modificaciones en los equilibrios de poder. Por tanto, la relación entre representantes y representados pasaría, en primer lugar, por institucionalizar esos mecanismos formales de mediación entre sociedad y política que den cuenta de la pluralidad de actores de cada sociedad. Ahora bien, si en América Latina la relación entre representantes y representados pasa por institucionalizar mecanismos de mediación, los procesos de cambio a los que se enfrentan todas las democracias —incluyendo las más avanzadas— también pasan por mejorar esa relación, creando espacios que amplíen la participación de los diversos sectores presentes en la sociedad. Como ya señalamos, la reforma del Estado no es meramente una cuestión de buscar mayor eficacia, sino que también de mejorar los niveles de *accountability* y de participación ciudadana. Mejorar la comunicación entre representantes y representados y ampliar los espacios de participación, por otro lado, no sólo se ha convertido en un objetivo democrático deseable en sí mismo, sino que también se invoca utilizando el argumento de la eficacia (Przeworski, 1997). En efecto, en un mundo cada vez más complejo, las decisiones más eficaces, se argumenta, serán las que se tomen con el concurso del mayor número de actores, en tanto legitiman esas decisiones. Siempre que esos actores políticos sean verdaderos representantes de la pluralidad de intereses de la sociedad. Es necesaria la comunicación permanente con la ciudadanía, los grupos sociales, los grupos de interés. De hecho, si consideramos tan sólo aquellas políticas referidas a la reforma del Estado —en su acepción más amplia, es decir, del marco de incentivos del sistema político— es un proceso de negociaciones y construcción de consensos (*coalition building*), como señala Haggard (1998), el cambio institucional requiere de la construcción de apoyo político y social, para que las reformas en él contenidas se legitimen y tengan un alcance de largo plazo, evitando con ello las constantes innovaciones a que pueden llevar los ciclos electorales.

b) Si la relación entre representante y representado es un primer aspecto —intrínseco— del sistema político, un segundo atributo ligado a él y que se deriva del mismo es el marco normativo o regulatorio. Y es que en el sistema político también

(4) Por institucionalización entendemos —en el sentido originalmente dado por Huntington, 1968— el proceso mediante el cual las organizaciones y procedimientos adquieren valor y estabilidad, se hacen aceptadas y reconocidas por los actores del sistema. Véase, para conceptualizaciones análogas, a MAINWARING, y SCULLY, 1995; COPPEDGE, 1994; O'DONNELL, 1996.

se ubican las instituciones encargadas de producir las leyes y normas que regulan la vida política y social, así como la economía. En ese sentido, en el sistema político convergen no sólo las posibilidades de consolidación de la democracia —en cuanto que es a ese nivel donde los actores interiorizan las reglas del juego—, sino también, y en el vértice, las estrategias de reforma y modernización del Estado. Obviamente, no estamos diciendo que existe una secuencia única de abordar la modernización del Estado, que obliga a partir de la reforma y apuntalamiento del marco regulador. Sin embargo, diversos factores convergen para resaltar la importancia del marco regulador (o institucional). En primer lugar, el nuevo rol que en el contexto de cambios que nos afectan —globalización, cambio tecnológico e internacionalización de las economías— está llamado a desempeñar el Estado, y que se concreta en una función fundamentalmente reguladora (el mayor protagonismo del sector privado en la gestión de los servicios, compartiendo las cargas con el Estado, también exige de la potenciación del papel regulador del Estado). La misma orientación hacia el mercado de las nuevas democracias latinoamericanas ha creado la demanda de una nueva capacidad reguladora del Estado, sea respecto a la supervisión de los mercados financieros, competencia, privatizaciones y/o problemas ambientales. En segundo lugar, la progresiva constatación de que el marco regulador y la capacidad del Estado para hacer cumplir las normas (es decir, lo que se entiende como «seguridad jurídica») tienen un impacto muy importante en la organización y la eficiencia de las economías (en ese sentido, muy importantes los trabajos de North). En tercer lugar, la influencia que el marco regulador tiene en el funcionamiento de los agentes —organizaciones públicas y privadas— que operan dentro de él. A ese respecto, y en relación con las organizaciones u organismos públicos, Arturo Israel ha destacado el papel crucial que desempeñan las instituciones encargadas de producir las normas y leyes. Según Israel (1987), las características intrínsecas de las organizaciones públicas (poco específicas, al estar orientadas a la gente y no basarse en el uso de alta tecnología, y escasamente sujetas a la competencia) obliga a un esfuerzo mayor de definición y clarificación en los objetivos. La existencia pues de un marco legal claro y simplificado se convierte así en un factor que facilita y contribuye a la eficacia de las agencias y organismos públicos (ver Israel, pág. 120). Prats y Company (1998) destacan que el desarrollo de las nuevas capacidades reguladoras del Estado comportan una nueva forma de *governance* para enfrentar los retos del desarrollo, proceso que queda determinado por las reglas que rigen la acción colectiva, es decir, la arena política.

c) Por último, el sistema político es el elemento que conecta simbólicamente al ciudadano con la política, y por ende, en gran medida, de él y su funcionamiento dependen conceptos como la legitimidad y la aceptación del sistema, así como las actitudes de los ciudadanos hacia la política y las instituciones. Si bien, no puede decirse que exista una relación automática entre el funcionamiento (y la percepción) de las instituciones y el grado de legitimidad del sistema o las actitudes hacia la democracia (como muestran los casos de América Latina), es evidente que una percepción negativa de las instituciones que se perpetúe en el tiempo puede acabar

teniendo efectos nocivos en el grado de aceptación y legitimidad de la democracia (5).

Habiendo hecho mención de las razones que aconsejan centrarse en la reforma del sistema político, pasamos a discutir algunos de los componentes del sistema político que nos parece deberían ser tomados en cuenta en una estrategia de reforma política en América Latina (sistemas de partidos, legislativos, ejecutivos, relaciones legislativo-ejecutivo). Aunque no es un componente o una dimensión estricta del sistema político, iniciamos la explicación —y abrimos este apartado— con una discusión sobre las actitudes y percepciones que los ciudadanos latinoamericanos mantienen respecto a las instituciones y procesos políticos. Ello no sólo sitúa al sistema político en una perspectiva y un marco de referencia más amplios —al tener en cuenta las actitudes de los ciudadanos respecto del mismo—, sino que también, y atendiendo a las actitudes concretas que en las encuestas reflejan los ciudadanos latinoamericanos, se convierte en un elemento más que apoya la importancia y la urgencia de reformar la institucionalidad política.

2. CULTURA E INSTITUCIONES POLÍTICAS

2.1. *Percepciones y cultura política en la América Latina de los noventa*

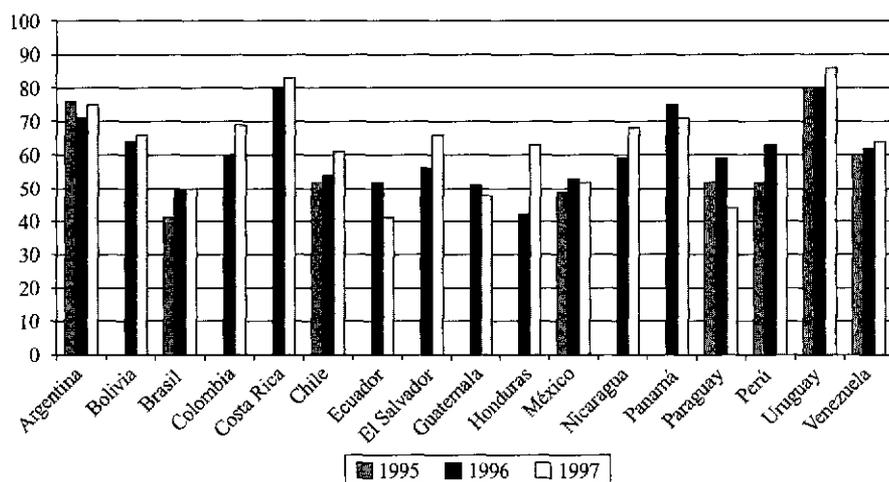
Según Linz y Stepan (1996), un elemento importante a tener en cuenta en los procesos de consolidación democrática es el factor actitudinal. Una democracia consolidada es aquella en la que el único juego posible es el que rigen las reglas democráticas. Es decir, los actores políticos no postulan reglas alternativas a la democracia y los ciudadanos han internalizados los valores y patrones de acción que supone la vida democrática. En este sentido, América Latina ha avanzado bastante. En efecto, las encuestas realizadas por el Latinobarómetro revelan un apoyo mayoritario de los latinoamericanos a la democracia como forma de organización política frente a la alternativa autoritaria. Uno de los rasgos que más destaca de las actitudes de los ciudadanos de América Latina es el actual sentimiento positivo que existe respecto a la democracia, frente a la percepción negativa que mantienen en relación a su funcionamiento y a las instituciones del Estado (6).

(5) Aunque utilizando otros conceptos —legitimidad y eficiencia económica—, LIPSET defendió un argumento parecido hace algunos años. Si bien el autor admitía que la legitimidad se autonomiza de la eficiencia, reconoce que si la eficiencia se perpetúa o prolonga por mucho espacio en el tiempo puede acabar minando la legitimidad.

(6) Ver, entre otros, LINZ, LIPSET y BUNGER POOL: «Condiciones sociales para la democracia en América Latina —análisis de la encuesta de Latino Barómetro—», en *Gobernabilidad y desarrollo democrático en América Latina y el Caribe*, PNUD, 1998; J. HARTLYN: «Democracia en la actual América del Sur: Convergencias y diversidades», *Síntesis*, núm. 22, julio-diciembre, 1994; CIMA y CAMBIO 16: «Iberoamérica ante el espejo», en *Opinión y Cambio* (revista de tendencias de opinión iberoamericana), 1997.

Según datos recogidos en el Latinobarómetro, del año 1997, el 63 por 100 de los latinoamericanos declaraba preferir la democracia frente sólo al 17 por 100, que prefería un gobierno autoritario, siendo Costa Rica (83 por 100) y Uruguay (86 por 100) donde se registra el mayor apoyo, y el menor en Brasil (50 por 100), Paraguay (44 por 100) y Ecuador (41 por 100). Estos dos últimos países experimentaron un retroceso importante en el apoyo ciudadano a la democracia. Junto a esa preferencia mayoritaria por la democracia, sin embargo, cerca de la mitad (el 47 por 100) declaraba no sentirse satisfecho con el funcionamiento de la democracia. Véase Gráfico 1.

GRÁFICO 1.—Democracia preferible: perspectiva comparativa (1995, 1996, 1997)



Fuente: Latinobarómetro (1997).

Asimismo, como veremos en detalle más adelante, el grado de confianza de los latinoamericanos respecto a las instituciones del Estado (policía y justicia) y de gobernabilidad democrática (congreso y partidos políticos) es extremadamente bajo. Según datos extraídos del Latinobarómetro, aproximadamente el mismo porcentaje de ciudadanos que dicen preferir la democracia (63 por 100) tienen poca o nula confianza en la justicia y la policía (7).

A pesar de que los procesos de transición y consolidación democrática han tenido lugar junto a impopulares reformas económicas que han supuesto ajustes del gasto público, descenso de la demanda e incremento de la desigualdad de la riqueza, la

(7) Ver LINZ, LIPSET, y BUNGER POOL, *op. cit.*

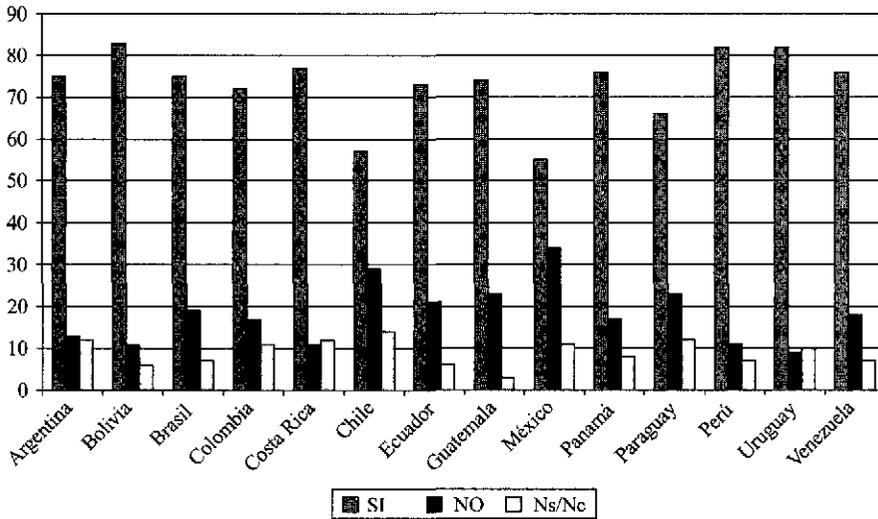
democracia como valor inmanente ha salido bien parada según la opinión de los latinoamericanos. Entre los 95 y 97 el apoyo a la democracia creció desde el 57 por 100 al 63 por 100, lo que revela una evolución positiva. Con todo, la cifra de apoyo a la democracia es bastante inferior a la expresada en el mundo desarrollado, como por ejemplo en España (80 por 100) tanto en 1996 y 97. Para el conjunto de la región, el 17 por 100 (promedio de los años 95, 96 y 97) de los encuestados respaldan la opinión de que puede ser preferible un régimen autoritario.

Sin embargo, en algunos este porcentaje es muy superior a la media regional. En México, por ejemplo, entre el año 1996 y el 1997 el apoyo a una forma de gobierno autoritaria aumentó en ocho puntos (del 23 por 100 al 31 por 100) y en Paraguay del 26 por 100 al 42 por 100. Esto revela un arraigo no despreciable en la cultura latinoamericana de ciertos sesgos y preferencias autoritarias. Éstas están muy condicionadas por la satisfacción que los latinoamericanos manifiestan con el funcionamiento de la democracia. Si bien la mayoría, que asciende al 63 por 100, apoya la democracia, otra mayoría no menos importante se muestra muy satisfecha con las instituciones. Este hecho da una fortaleza importante al apoyo democrático, ya que se produce en un entorno institucional menospreciado y cargado de percepciones negativas. Otro dato interesante es que la indiferencia explícita con el sistema democrático se eleva al 14 por 100 en la región, habiendo importantes diferencias entre países. Este dato, sumado al apoyo al autoritarismo, representa más o menos un tercio de la opinión de los latinoamericanos, que no expresan su apoyo explícito a la democracia.

Otra fuente para valorar el apoyo a la democracia en América Latina es el que nos proporciona la respuesta que los latinoamericanos dan frente a la pregunta: ¿Estaría usted dispuesto a defender la democracia en caso que ella se viera amenazada? Véanse gráficos 2 y 3. Utilizando dos encuestas, el Latinobarómetro de 1996 y el Espejo de las Américas de 1999 el resultado es revelador. En la primera el 71 por 100 responde positivamente. En la segunda, es decir, tres años después, el 73 por 100 afirma que defendería la democracia. La democracia en la región, a pesar de los problemas en su funcionamiento y de la insatisfacción que produce, tiene una fuerte y creciente adhesión. Dos terceras partes de los latinoamericanos se adhieren a esta forma de organización política y además dicen estar dispuestos a defenderla, tendencia que los últimos años muestra una creciente alza. En consecuencia, la consolidación de las débiles democracias latinoamericanas, al menos en lo que se refiere a las actitudes de sus ciudadanos, tiene asegurada un apoyo más que sustantivo. Sin embargo, como veremos enseguida, estos mismos ciudadanos se expresan disconformes y defraudados con las instituciones políticas existentes.

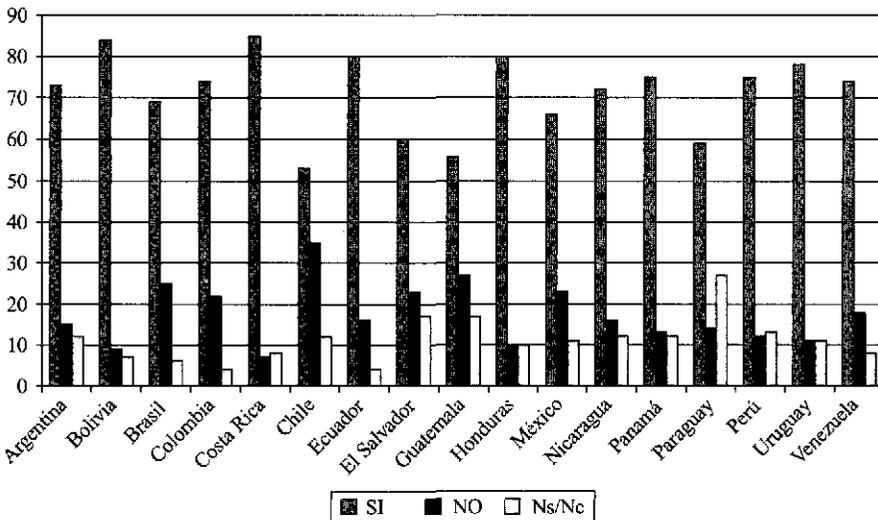
En efecto, el gráfico 4 refleja que el grado de satisfacción con el funcionamiento de la democracia en 1996 era bastante bajo. Sólo el 27 por 100 de los latinoamericanos se manifestaron muy o más bien satisfecho con el funcionamiento de su democracia. Mientras que el 65 por 100 respondió estar poco o nada satisfecho con ella. Costa Rica (51 por 100) y Uruguay (50 por 100) fueron los países donde mejor valorada estuvo la democracia. Los mayores niveles de insatisfacción con la democracia

GRÁFICO 2.—Defensa de la democracia (1999)



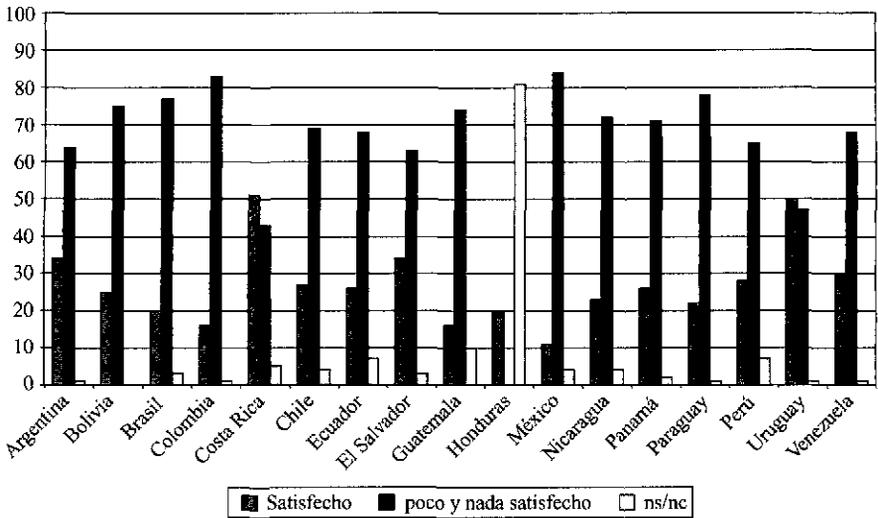
Fuente: Espejo de las Américas (1999).

GRÁFICO 3.—Defensa de la democracia (1996)



Fuente: Latinobarómetro (1996).

GRÁFICO 4.—Satisfacción con el funcionamiento de la Democracia



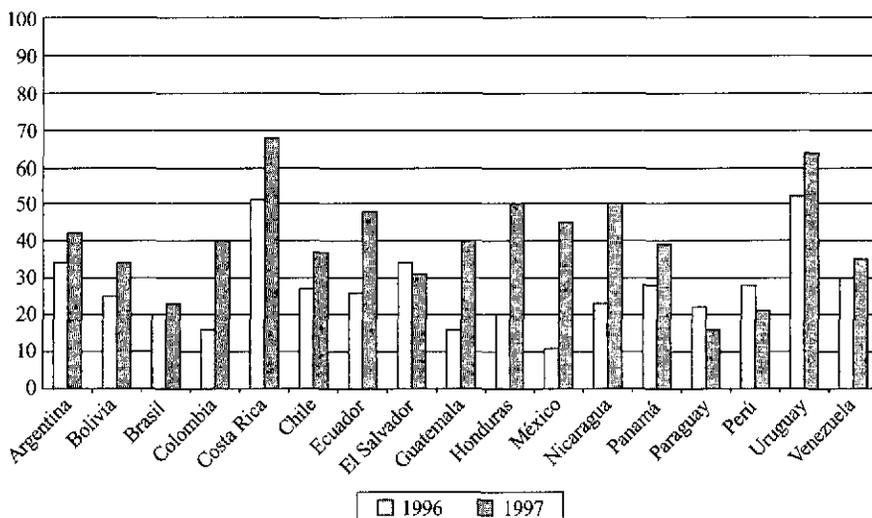
Fuente: Latinobarómetro (1996).

se dieron en Brasil (77 por 100), Colombia (83 por 100), México (84 por 100) y Paraguay (78 por 100). Aquí se percibe una importante relación con los resultados del análisis anterior, ya que en estos países es en donde también más preferencias hacia el autoritarismo se registran (ver gráficos 1, 2 y 3). En el informe de prensa del latinobarómetro de 1997 aparecen los datos sobre satisfacción con el funcionamiento de la democracia relacionados con los de 1996. Esta información está contenida en el gráfico 5. Lo primero que destaca es el importante mejoramiento de la valoración de la eficacia de la democracia respecto a 1996. La satisfacción con la democracia se ha visto incrementada desde el 27 por 100 (1996) hasta el 41 por 100 en 1997.

Sin embargo, hay que señalar que, a pesar de este alza, el porcentaje de insatisfechos en 1997 es más de la mitad de la población: el 56 por 100 de los ciudadanos latinoamericanos se encuentran insatisfechos con el funcionamiento de sus democracias. Destacan nuevamente Costa Rica (68 por 100) y Uruguay (64 por 100) como los países latinoamericanos donde hay más satisfechos con sus democracias. No es extraño, puesto que es en estos países donde hay también un más alto apoyo a ese régimen político. La correlación entre mayor apoyo a la democracia y mayor satisfacción con su funcionamiento responde, a nuestro juicio, a los valores y creencias que subyacen a las culturas políticas de esos países, puesto que el rendimiento o eficiencia de sus democracias ha sido menos destacado que en otros países como Chile, por ejemplo. La percepción de la democracia, por consiguiente, está mediado por las creencias y valores que se han arraigado como resultado de la estabilidad de sus instituciones democráticas. Todos los países latinoamericanos, excepto

Ecuador, Paraguay y Perú, experimentaron una mejora entre 1996 y 1997 de la satisfacción de sus ciudadanos con la democracia. Los incrementos más importantes se registraron en Colombia (+24), Guatemala (+24), Honduras (+35), México (+34) y Nicaragua (+27). Una explicación posible de estos importantes incrementos, especialmente en los casos de México y Honduras, puede ser la realización de elecciones —generales o legislativas— que dieron lugar a nuevos gobiernos, o bien una mayor representación de la oposición (caso de México). En particular, el caso hondureño se produjo en trasvase desde aquellos que no contestaron la pregunta en 1996 hacia la satisfacción con la democracia.

GRÁFICO 5.—Satisfacción con la democracia, 1996-1997



Fuente: Latinobarómetro (1996).

La insatisfacción con el funcionamiento de las democracias creemos está relacionado con la percepción de los ciudadanos de que aún quedan muchas cosas por hacer. En suma, puede diferenciarse entre el apoyo al sistema democrático (lo que indicaría su legitimidad) y la satisfacción con la manera cómo ésta funciona, que es una opinión acerca de su rendimiento. Destacamos que los niveles de satisfacción con la democracia son considerablemente inferiores a los apoyos que recibe el sistema democrático como tal, lo que significa que la gente apoya el sistema, pero no está satisfecha con la manera como éste funciona.

¿Qué explica esas actitudes aparentemente contradictorias? El prestigio y la legitimidad que actualmente disfruta la democracia en el mundo, tras la euforia de la «tercera ola», el mal recuerdo de las dictaduras, y la caída de los regímenes comu-

nistas, podría explicar que los latinoamericanos estén todavía viviendo (bajo) el «efecto de difusión» y «prestigio internacional» que actuó como poderoso factor en la última ola de transiciones hacia la democracia (Huntington, 1991). En el plano internacional es incuestionable que la democracia disfruta de legitimidad en el sentido acuñado por Linz de que no existe ningún otro sistema o régimen político que se perciba como mejor, o rivalice con ella. Asimismo, la democracia en la era de la globalización está siendo percibida como una condición necesaria para el desarrollo y el progreso económico. Los países que han alcanzado mayor desarrollo económico son precisamente los países con democracias avanzadas. La experiencia negativa, por otro lado, de la economía centralmente planificada erosionó el referente alternativo como sistema de organización política. Sin embargo, el aura y prestigio de que disfruta la democracia en el plano global contrasta con la experiencia concreta que los latinoamericanos tienen de ella (eso explicaría las opiniones negativas respecto a su funcionamiento), lo que eventualmente podría afectar a su legitimidad. De hecho, como coinciden en señalar diversos analistas, la mayor amenaza para la democracia en la región no proviene de los peligros tradicionales —como los golpes de estado o el surgimiento de movimientos alternativos—, sino del propio desarrollo insuficiente y parcial, del estancamiento en formas «híbridas», de la misma (8). De tal modo que la mayoría de los análisis coinciden en que las democracias latinoamericanas no han desarrollado e institucionalizado dimensiones esenciales de las democracias representativas (9). Y esa falta de institucionalización, en concreto, se manifiesta en el débil e incompleto desarrollo de áreas tan esenciales como los derechos civiles, el pleno ejercicio de la ciudadanía y el imperio de la ley. Sin duda, las percepciones que los latinoamericanos tienen de sus instituciones, tanto del gobernabilidad democrática como del Estado, reflejan en parte las carencias de sus democracias.

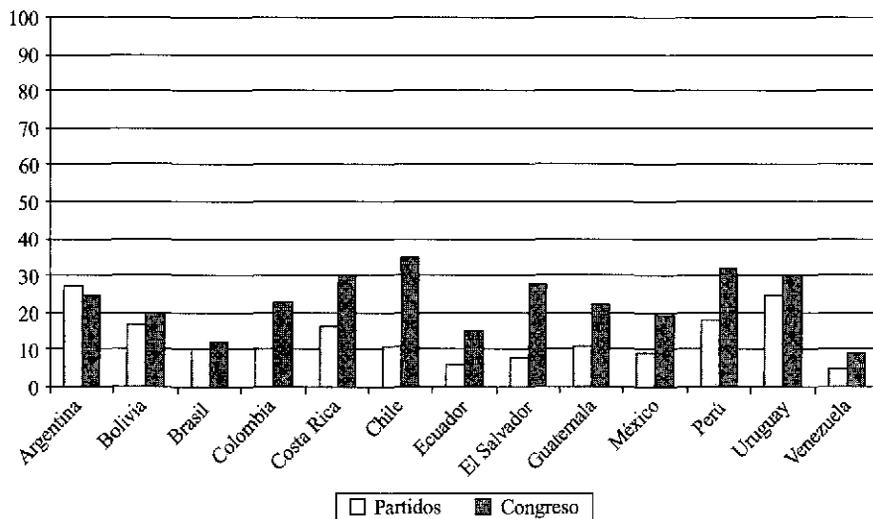
Como se observa en los gráficos siguientes (10), en donde se recoge el grado de confianza de los latinoamericanos respecto a diversas instituciones, el grado de confianza más bajo que expresan los latinoamericanos en 1997 es hacia las instituciones del sistema político (ver gráfico 6), y particularmente los partidos políticos, que obtienen un porcentaje medio de confianza del 13 por 100 frente al 23 por 100 del Congreso.

Esos datos, pues, vienen a confirmar que la mayor parte de responsabilidad por el descontento que los ciudadanos muestran hacia el funcionamiento de la democracia corresponde a las instituciones políticas. En algunos casos, la confianza alcanza

(8) LINZ, LIPSET y BUNGER POOL (1998), en concreto, creen que el mayor peligro para democracia en América Latina procede de la erosión de los derechos civiles. Esta opinión coincide con la línea de argumentación desarrollada por O'DONNELL (1993, 1994, 1996), respecto a la ausencia en América Latina de la institucionalidad propia de las democracias representativas.

(9) Ver sobre todo O'DONNELL, 1993, 1994, 1996.

(10) Las encuestas que aquí utilizamos corresponden a dos muestras distintas de países. La del año 1993 se realizó para 11 países y fue efectuada por el Barómetro de opinión latinoamericano. La de 1997 incluyó 13 países y la llevó a cabo el Consorcio Iberoamericano de Investigaciones de Mercados y Aseoramiento de Colombia.

GRÁFICO 6.—*Confianza en Instituciones Políticas, 1997*

Fuente: Opinión y Cambio (1997).

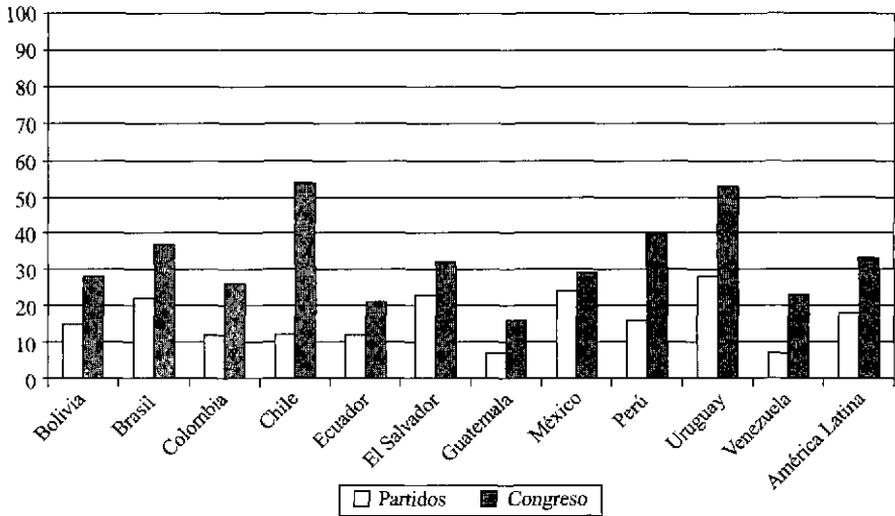
niveles tan bajos, como ocurre en Venezuela, que puede hablarse incluso de «crisis» del sistema, la que en definitiva llegaría a producirse, cuyas consecuencias para la gobernabilidad democrática están por verse. Sin duda, estos datos también apoyan la necesidad de reformar las instituciones políticas, haciéndolas más próximas a los ciudadanos, más efectivas, más inclusivas, más responsables y más sensibles a los problemas del desarrollo. De los 13 países considerados en esta encuesta de 1997, la mayor confianza en los partidos se registra en Argentina y Uruguay, pero sólo se sitúa en torno al 25 por 100. En Venezuela, Ecuador, México y El Salvador, donde los niveles de confianza en los partidos están por debajo del 10 por 100, este dato parece presagiar el deterioro creciente del sistema en esos países. Con ello no queremos concluir que la fragilidad partidista sea el único factor explicativo, sino destacar que es un elemento común presente en los casos de deterioro de la institucionalidad democrática. Estos datos revelan consiguientemente la escasa conexión en esos países entre los partidos y la sociedad civil. Esta característica —como desarrollaremos más adelante— es un rasgo distintivo de sociedades donde existe una precaria institucionalización de los partidos (11) o bien en donde el sistema está en proceso de transición (México y Venezuela).

Si tomamos el gráfico 7, que representa las confianzas hacia los partidos y el congreso en 1993, se observa que la merma de éste hacia los partidos políticos ha seguido una evolución creciente. Entre 1993 y 1997 la confianza de los latinoaméri-

(11) Véase a MAINWARING y SCULLY (1995).

canos en los partidos cayó desde el 18 por 100 al 13 por 100 (12). El deterioro de las confianzas más importante es el que se produjo en Brasil, El Salvador y México. Por otra parte, en los gráficos 6 y 7 observamos también el nivel de confianza de la gente respecto a los Congresos. Esta es la institución política más próxima a los partidos, pues es allí donde se desarrolla preferentemente la actividad partidista para intervenir en el proceso político. Los congresos que despiertan más confianzas entre sus ciudadanos en 1997 son los de Chile (35 por 100), Perú (32 por 100), Costa Rica (30 por 100) y Uruguay (30 por 100). Los de menor confianza son Brasil (12 por 100) y Venezuela (9 por 100). Entre 1993 y 1997 se produjo un deterioro importante de la confianza en esta institución entre los países latinoamericanos, pasando del 33 por 100 al 23 por 100.

GRÁFICO 7.—Confianza en Instituciones Políticas, 1993



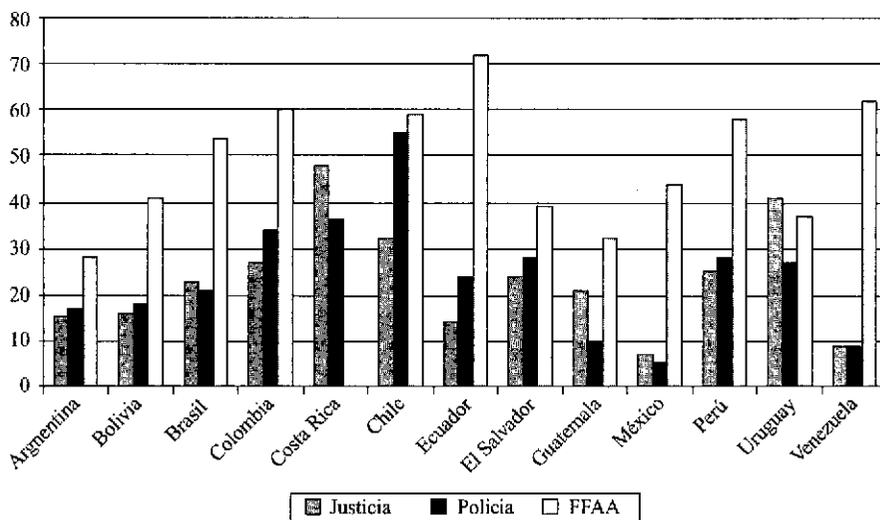
Fuente: Segundo Barómetro de Opinión Iberoamericana.

Un poco más de confianza, como se observa en el gráfico 8, merecen para los latinoamericanos las instituciones del Estado (la justicia y la policía), con un grado medio de confianza del 23,5 por 100 frente al 18 por 100 que inspiraban como me-

(12) Es importante tener en cuenta que estos promedios corresponden a dos encuestas distintas y que incluyen en la muestra a distinto número de países. Con todo, igualmente creemos que estos datos nos ofrecen una percepción aproximada —mas no exacta— de la evolución de la opinión que los ciudadanos latinoamericanos respecto a temas cruciales para el desarrollo institucional.

dia las instituciones políticas. Aun así, existen importantes diferencias entre países, constituyendo Venezuela (9 por 100), México (7 por 100) y Ecuador (14 por 100) los países donde menor confianza inspira la justicia. Para los chilenos (32 por 100), uruguayos (41 por 100) y costarricenses (48 por 100), los niveles de confianza en la justicia son altos; sin embargo, no llegan al 50 por 100. En el caso de la policía, la confianza media de América Latina se sitúa también en el 23,5 por 100, siendo Colombia (34 por 100), Costa Rica (36 por 100) y Chile (55 por 100) los países donde ésta alcanza cotas más altas. Venezuela (9 por 100), México (5 por 100) y Guatemala (10 por 100) representan los niveles más bajos de la región. La confianza, por otra parte, en las fuerzas armadas está muy por encima de las instituciones anteriores. La media regional alcanza al 45 por 100, lo que representa más de 20 puntos porcentuales que la policía y la justicia. Venezuela (62 por 100), Ecuador (72 por 100) y Colombia (60 por 100) son los países con mayor grado de confianza hacia las fuerzas armadas, mientras que Argentina (28 por 100), Guatemala (32 por 100) y Uruguay (37 por 100) los que menos.

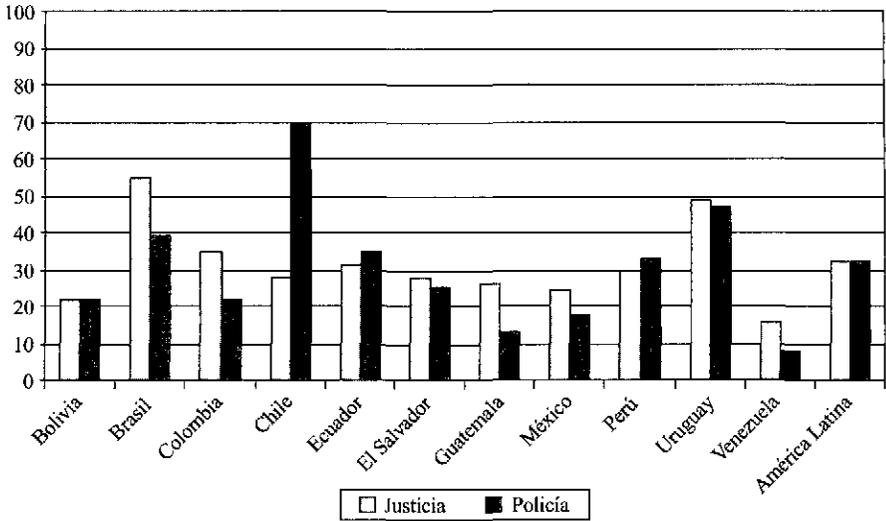
GRÁFICO 8.—Confianza en las Instituciones del Estado, 1997



Fuente: Opinión y Cambio, 1997.

En el gráfico 9 se observa los niveles de confianza de los latinoamericanos hacia la justicia y la policía en 1993. Lo primero que destaca es el fuerte descenso de éste. Del 32 por 100, promedio regional en 1993, se pasó al 23,5 por 100 en 1997 tanto en la justicia como en la policía.

GRÁFICO 9.—Confianza en Instituciones del Estado, 1993



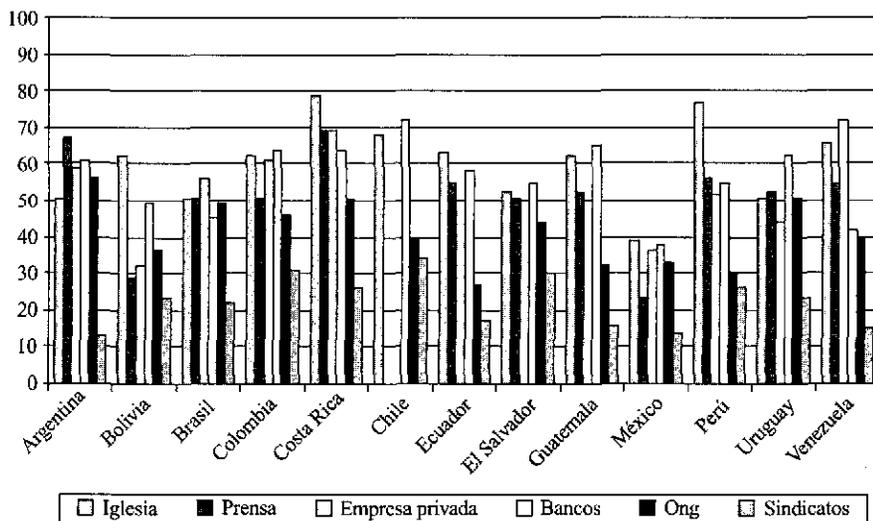
Fuente: Segundo Barómetro de Opinión Iberoamericana.

Ciertamente, la baja confianza que los ciudadanos depositan en las instituciones del sistema político y del Estado contrasta con la que manifiestan hacia las instituciones de la sociedad civil (gráficos 10 y 11), ambas respaldadas por un porcentaje medio de población del 47,2 por 100, en 1997 y 61 por 100 en 1993. Particularmente en este caso, la comparación entre los años 1993 y 1997 comporta algunas dificultades adicionales a las expresadas anteriormente, ya que la pluralidad de instituciones que se incluyen en cada muestra varía de forma importante. Para el año 1997 se incluyen seis tipos distintos de instituciones, entre las cuales se encuentran empresas, bancos, sindicatos y Ongs que no están representadas en la muestra de 1993. Por ello, más que hacer una comparación temporal, estos datos nos serán útiles para contrastar la confianza en las instituciones políticas y del Estado con las de la sociedad. El grado de confianza expresado en el sistema de bienestar y la sociedad civil vendría a corroborar que la valoración que los ciudadanos realizan sobre ciertas instituciones —y sus actitudes respecto a ellas— no siempre refleja (o es el resultado de evaluar) el funcionamiento objetivo de las mismas. Eso sería especialmente evidente en relación a las instituciones de bienestar, ya que si bien concentran un alto grado de confianza, ésta contrasta con el débil desarrollo que el Estado de bienestar y las políticas sociales tienen en América Latina, especialmente si se compara su situación en ese ámbito con los países europeos. Por otro lado, en 1997, a nivel regional, la Iglesia (56 por 100), los bancos (56 por 100) y las empresas (53 por 100) son las instituciones de la sociedad que atraen la mayor confianza de los latinoamericanos, seguidas de la prensa (51 por 100) y las Ongs (41 por 100). La institución que

menos confianza suscita son los sindicatos (22 por 100). En 1993, tanto la Iglesia como los medios de comunicación, reflejan niveles por sobre el 60 por 100. Lo importante a destacar es la gran diferencia de alto nivel de confianza que se le atribuye a las instituciones de la sociedad, excepto los sindicatos, en relación al bajo nivel de las instituciones políticas y del Estado.

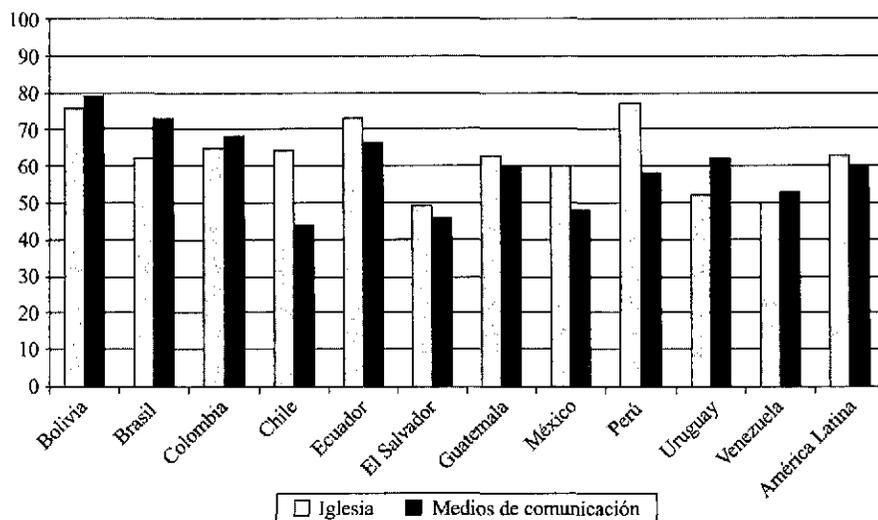
Por último, cabría destacar a modo de conclusión que en general se constata en las actitudes de los latinoamericanos un sesgo negativo hacia aquellos actores e inte-

GRÁFICO 10.—Confianza en las instituciones de la sociedad, 1997



Fuente: Opinión y Cambio, 1997.

reses —partidos políticos, congresos y sindicatos— vinculados a las viejas estructuras «estado-céntricas» y «corporativas» de articular la política en América Latina, y positivo hacia aquellos grupos y colectivos —en la sociedad civil, principalmente— que expresan nuevos intereses e ideas en un contexto en transición, incierto y cambiante como el que viven los países latinoamericanos. Este es un dato importante a la hora de analizar el papel de los partidos políticos en la estructuración del proceso de políticas públicas y para el establecimiento de la agenda de la reforma política y de la administración. La baja confianza en las instituciones políticas y del Estado no es un dato aislado del deterioro de las democracias de la región, o más bien de su funcionamiento. Hay otros indicadores que refuerzan esta percepción. Los indicadores de libertades políticas y derechos civiles de Freedomhouse muestran que en América Latina durante los noventa se produjo un empeoramiento de las libertades

GRÁFICO 11.—*Confianza en Instituciones de la Sociedad, 1993*

Fuente: Segundo Barómetro de Opinión Iberoamericana.

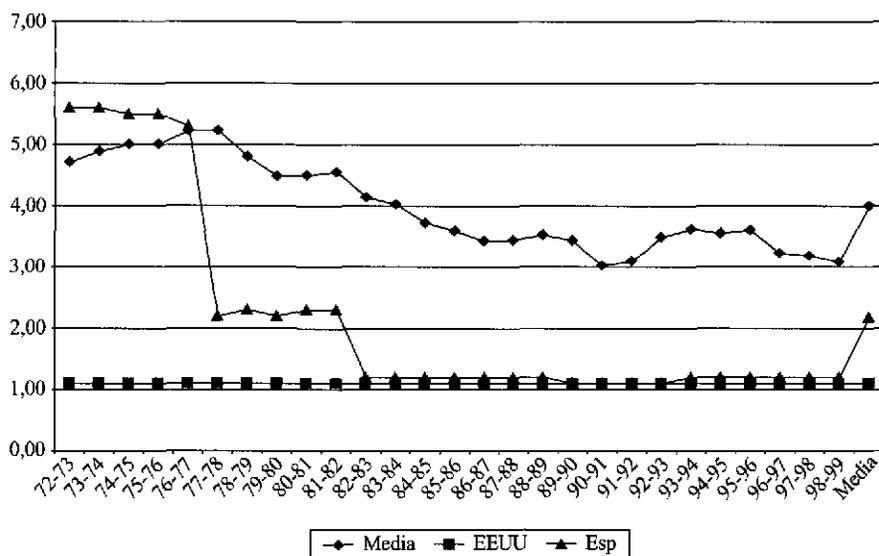
políticas y civiles en relación al importante avance que en esta materia se había alcanzado como consecuencia de los procesos de transición a la democracia de los ochenta.

En el gráfico 12 se observa la media latinoamericana anual desde 1972 hasta 1999 en perspectiva comparada con España y los Estados Unidos (13). En primer lugar, destaca el fuerte mejoramiento de las libertades a partir del advenimiento de regímenes democráticos en casi todos los países de la región. Sin embargo, a comienzos de los noventa, justo cuando muchos países latinoamericanos aplicaban planes de ajuste estructural fundados en las recomendaciones del Consenso de Washington, se produce un punto de inflexión en la tendencia al mejoramiento de las libertades. La tendencia negativa en el aseguramiento de las libertades civiles y políticas durante los noventa sólo experimentaría una mejora en los años recientes. Por otro lado, la situación de América Latina, a pesar de que la media regional lo situó en la actualidad como una región «parcialmente libre», aún está distante de otras democracias avanzadas, como por ejemplo España y Estados Unidos. Somos cons-

(13) La escala va del 1 al 7, basando sus valores en la combinación de puntuaciones obtenidas en derechos políticos y libertades civiles. El valor 1 corresponde al grado más alto de libertades, mientras que el valor 7 indica el grado más bajo de libertades. Los países situados entre los valores 1 y 2,5 son considerados «libres», los situados entre 3 y 5,5 serán «parcialmente libres» y los situados entre 5,5 y 7 «no libres». Annual Survey of freedom Country Scores, 1972-73 to 1998. FreedomHouse.

cientes, no obstante, que detrás de la media regional hay realidades muy diversas. Países como Chile (2,3), Costa Rica (1,2), Uruguay (1,2), Bolivia (1,3) y Argentina (2,3) obtendrían para el bienio 97-98 puntuación dentro de la clasificación de «país libre», según Freedomhouse. Y países como Perú (5,4), Paraguay (4,3), México (3,4), Haití (4,5) y Colombia (4,4) estarían catalogados para ese bienio como «parcialmente libres». El único país latinoamericano considerado no libre es Cuba (7).

GRÁFICO 12.—Brecha de las Libertades Civiles y Políticas, 1972-99



La falta de confianza ciudadana en las instituciones políticas y del Estado sumada al deterioro de las libertades civiles y políticas nos pintan un cuadro no muy halagüeño para las democracias de nuestra región en este fin de siglo. ¿A qué se debe el declive en el progreso hacia la consolidación de la democracia? Es difícil dar una respuesta contundente. Nos hace falta más investigación, deliberación y debate. Sin embargo, hay algunos elementos que nos parecen claros y concurrentes en casi todos los países de la región. La transición democrática se efectuó en un contexto de crisis sucesivas que los emergentes gobiernos tuvieron que afrontar. Primero, en el plano internacional, los cambios impuestos por la economía global, el exceso de dinamismo e incertidumbre en los mercados y la falta de regulaciones internacionales para asegurar los intercambios. Segundo, en el plano doméstico, el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, la crisis de la deuda, el colapso fiscal del Estado y la reforma institucional del Estado. Estos problemas supusieron un reto

enorme para sustentar la gobernabilidad democrática, principalmente de cómo articular y construir consensos para enfrentar problemas económicos y sociales que parecen insolubles con instituciones políticas débiles. Muchos de los países latinoamericanos se han estado enfrentando a cuestiones fundamentales sobre el grado, la naturaleza y la coherencia de las estructuras y funciones básicas del Estado. Por ello es que en algunos países —no pocos—, después de crisis prolongadas (o de incapacidad gubernamental para gestionar las crisis), los ejecutivos han llegado a asumir un poder considerable, en perjuicio de los otros poderes, y creando consiguientemente fuertes tensiones institucionales. Este «atrincheramiento» del ejecutivo, que analizaremos en profundidad más adelante, es una solución cortoplacista que se ha aplicado con la finalidad de buscar eficiencia en la gestión de las crisis, sin que ello comportara, por un lado, seguridad de hacerlo exitosamente y, por otro, ello llevaría a la introducción de graves disfuncionalidades en el funcionamiento de la institucionalidad política.

2.2. *Las características básicas de los legislativos latinoamericanos*

Uno de los rasgos que se ha destacado —y criticado, por algunos— de los sistemas presidencialistas es la fuerte personalización del poder que propician. En América Latina, esa característica de los sistemas presidencialistas ha sido y es especialmente visible, pero además ha venido reforzada —casi como si en ello tuviera su contraparte— por el tradicional desprecio que ha suscitado el poder legislativo (ver apartado anterior). El concepto acuñado por O'Donnell (1994) de «democracias delegativas», para caracterizar las nuevas democracias que emergieron con las transiciones de los ochenta en América Latina, viene a ilustrar precisamente la preponderancia de los ejecutivos *vis a vis* la precaria relevancia de los legislativos en las nuevas democracias latinoamericanas. Con una excepción hecha explícita por O'Donnell, que es la de Uruguay, y posiblemente el de Chile —a pesar de sus evidentes limitaciones institucionales—. Asimismo, estudios recientes sobre la transformación del papel de los legislativos en la etapa inaugurada por la democracia en la región revelan que éstos siguen estando caracterizados por una debilidad endémica y desempeñando un papel institucional débil en su sistema político (Close, 1995).

¿Qué explica la debilidad endémica de los parlamentos (con algunas excepciones) en América Latina? y ¿por qué reformar los parlamentos, para convertirlos en instituciones fuertes y autónomas, es tan relevante en la agenda del desarrollo en América Latina? El parlamento se caracteriza por tres funciones, no sólo de vital importancia para la gobernabilidad democrática, sino que tienen un importante impacto en el desarrollo. Esas funciones son la de: *a*) representación de los diversos intereses presentes en la sociedad; *b*) producción normativa (más corrientemente conocida como la función legislativa), y *c*) control y fiscalización de las acciones del ejecutivo. Sabemos que la función de representación —el espacio y la amplitud de intereses representados— no sólo está ligada a la legitimidad, sino que también lo

está, y muy directamente, a la eficacia. Por un lado, el abanico de intereses representados condiciona los contenidos de las políticas; por otro, cuanto más amplio ese abanico, mayores garantías existen sobre la calidad técnica de las decisiones, las normas y leyes. Por último, una amplia y fiel representación de los intereses existentes en la sociedad, al ampliar la base social de las decisiones, evita las externalidades que se derivan de ellas —o sea, marginar a demasiados grupos de las decisiones—. Por tanto, mejorar la representación para que en el parlamento estén fielmente representados los distintos intereses existentes en la sociedad se convierte no sólo en una cuestión de procedimientos, sino también de contenidos. Pero el parlamento no sólo es o debería ser el «espejo de la sociedad», sino que también es el organismo encargado de producir las leyes, las normas que regulan y ordenan la vida social y económica. En ese sentido, y como ha puesto de manifiesto el neoinstitucionalismo económico, su labor —en tanto que conformadora del marco regulativo— tiene una incidencia directa en el desarrollo. El marco regulativo, como ha puesto de manifiesto el neoinstitucionalismo económico, pero también las corrientes sociológicas del nuevo institucionalismo, influye en el desarrollo mediante dos vías: creando la necesaria seguridad jurídica para el desarrollo —a través de los derechos de propiedad y el cumplimiento de contratos— y produciendo las normas que regulan y orientan el comportamiento de las organizaciones públicas y privadas que operan dentro del mismo (ver North, 1990). Por último, el parlamento también tiene una función de fiscalización y control de la acción del ejecutivo que es esencial para reducir la incertidumbre que puede derivarse de la arbitraria acción del ejecutivo. Un parlamento fuerte e independiente de la acción del ejecutivo es también una garantía para superar la incertidumbre e inseguridad jurídica entre los actores socioeconómicos —condición necesaria para desarrollar mercados abiertos y competitivos.

Pero volviendo a la pregunta anterior, ¿qué explica y en qué consiste la debilidad endémica de los parlamentos en América Latina?, ¿por qué los parlamentos en América Latina (con algunas pocas excepciones) están lejos de poder cumplir con las funciones antes mencionadas? y ¿qué reformas serían necesarias? Podríamos decir que tres factores, dos de orden estructural y uno coyuntural, explican la debilidad actual de la mayoría de los parlamentos en América Latina. En primer lugar, los parlamentos latinoamericanos están lejos de ser la expresión cabal de los distintos, dinámicos y cambiantes intereses existentes en la sociedad actual, siendo más bien el reducto de una clase política que representa los intereses de los sectores más privilegiados de esa sociedad. Sin duda, éste no es un problema exclusivo de América Latina. Sin embargo, dada la «corporativización» de la vida política en la región y la debilidad de los partidos políticos —en el sentido de no ser auténticos vehículos de representación de intereses sociales—, un problema que afecta a otras sociedades, como la europea, posiblemente se acentúa en América Latina. Un paso necesario, aunque no suficiente, es la apertura de los parlamentos —hacerlos permeables— a nuevos intereses sociales y ampliar el espectro de la representación para restituir su valor a los ojos de los ciudadanos y hacer su acción más eficaz (en todos los sentidos antes mencionados). Una forma de mejorar la relación, la conexión entre repre-

sentantes y representados, es revisando los sistemas electorales y la actual delimitación de los distritos electorales para ver si se corresponde con las tendencias demográficas recientes, teniendo en cuenta que una de las características de nuestras sociedades es la creciente movilidad y flexibilidad. Por otra parte, no será posible, como veremos más adelante, mejorar la comunicación entre representantes y representados sin unos partidos políticos que de verdad vehiculen y representen los distintos intereses sociales.

Un segundo factor que merma la capacidad legislativa y fiscalizadora de los parlamentos son las deficiencias físicas y técnicas. Algunos autores ya han destacado para algunos países que las carencias en infraestructura física debilitan y limitan el trabajo de la asamblea. Pero mucho más importante que eso son las limitaciones técnicas que se traducen en el escaso número y baja calidad profesional del personal que asiste a los representantes en su labor de producción normativa y control sobre el ejecutivo. De esta forma —al no contar con asistencia técnica—, no es extraño que los diputados deban realizar por sí mismos las investigaciones y que eso empobrezca su trabajo y limite su autonomía respecto al ejecutivo y a los grupos de interés. Sin duda, la carencia de buenas infraestructuras y de medios, así como de asistencia técnica, es uno de los problemas más graves que sufren los parlamentos (por supuesto, no todos y algunos más que otros) en América Latina. Adicionalmente sobre la eficiencia de la actividad legislativa ha tenido un efecto negativo la gran inestabilidad política de la región. Como señalan Tommasi y Spiller (1999) para el caso argentino, la alta inestabilidad institucional incrementa los cambios de parlamentarios, lo que reduce su eficacia. En la tabla 1 se puede apreciar la dinámica de cambios en algunos países de la región a partir de 1948.

La inestabilidad democrática en la región es evidente. Esta situación lleva a la incapacidad del sistema de favorecer acuerdos y compromisos intertemporales entre los diversos actores que generen políticas y decisiones públicas de calidad y duraderas. La inestabilidad fuerza a que los actores además utilicen recursos o medios extra institucionales, debilitando la institucionalidad existente. La alta rotatividad parlamentaria no sólo afecta la eficiencia de los parlamentarios, sino que también crea incentivos para que los diputados definan sus estrategias en función de horizontes de corto plazo, lo que tiene un impacto importante en las capacidades gubernamentales y en las políticas. Esto, a la vez, tiene una implicancia en la organización, poder (de cara a los otros poderes públicos) y rendimiento del legislativo. La falta de experiencia y calidad técnica de los legisladores, precisamente, ha sido esgrimida por muchos presidentes para prescindir de la colaboración de ese órgano y optar por una forma de gobierno más directa, delegativa, o neopatrimonialista. La estabilidad institucional debe producirse a través —entre otras formas— del desarrollo de nuevas capacidades de los legislativos para atender en forma eficiente la agenda del desarrollo. Somos conscientes, asimismo, que no cabe únicamente una reforma organizacional, sino que además debe ser de tipo institucional. Esto es, crear un marco de incentivos y constricciones que fomenten compromisos de largo plazo e inhiban los patrones clientelares en la acción parlamentaria. Los trabajos de Prats (1997) y Ro-

TABLA 1.—*Estabilidad democrática*

	Años de democracia desde 1948	Golpes de Estado con éxito desde 1948	Años de democracia por golpe de Estado
Argentina	30	8	3,75
Bolivia	30	10	3
Brasil	30	3	10
Chile	35	1	35
Colombia	41	3	13,7
Ecuador	33	6	5,5
México	11	0	—
Paraguay	10	1	10
Perú	23	7	3,3
Venezuela	41	3	13,6

• Los años que cuentan como democráticos son: para Argentina, 1957-66, 1973-76 y 1983-99; Bolivia, 1952-64, parte de 1979-80 y 1983-99; Brasil, 1948-64 y 1985-99; Chile, 1948-73 y 1990-99; Colombia, 1958-99; Ecuador, 1948-61, 1968-70 y 1978-99; Paraguay, 1989-1999; Perú, 1963-68 y 1980-1999, y Venezuela, 1958-99.

Fuentes: MICHAEL COPPEDGE: «Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina», en *Revista Síntesis*, núm. 22, Madrid, 1994; CHARLES L. TAYLOR y DAVID A. JODICE: «Irregular Executive Transfers 1948-77», en *World Handbook of Political and Social Indicators*, 3rd ed., vol. 2, Wissenschaftszentrum, Berlin, 1983; y actualización con elaboración propia.

dríguez Chang (1999) ponen el acento en los factores organizativos —entre otros— como determinantes de la debilidad parlamentaria en la región. Aunque Prats remarca que la verdadera reforma de los legislativos en la región es institucional, mejorar los recursos y su gestión en forma aislada, sin estar incorporada en una estrategia de cambio institucional es insuficiente. La reforma organizacional demanda autonomía financiera, incremento de recursos, profesionalización del personal (expertise jurídica, económica y comunicacional), mejora gerencial y de diseño organizacional, mejora de los procesos y estructuras internas de toma de decisiones y del acceso del legislativo a fuentes de información independientes, etc.

Por último, hay un factor de orden coyuntural que también explicaría la continuada debilidad que padecen los parlamentos latinoamericanos. Esa coyuntura —que ha debilitado o no ha permitido a los parlamentos jugar el papel que les corresponde en el sistema político— ha venido marcada por las reformas económicas, no tanto por su contenido como por la forma de aplicación. La urgencia de aplicación de las políticas de ajuste estructural explican que muchos países dotaran a sus ejecutivos de potestades normativas, en desmedro de sus respectivos legislativos, que dicho sea de paso, generalmente, estaban en manos de la oposición y adicionalmente su composición era fruto de un sistema de partidos fragmentado y volátil. En el corto plazo, muchos de estos ejecutivos cumplieron con el objetivo de aplicar las reformas económicas; sin embargo, esta práctica ha tendido a institucionalizarse. Sólo basta mencionar los ejemplos de Argentina, Ecuador y Perú, entre otros.

Para concluir, cabría remarcar que en el largo plazo el atrincheramiento del ejecutivo y el menoscabo del legislativo tienen consecuencias perniciosas para el desa-

rollo. En primer lugar, puede minar los incentivos de los líderes partidarios para buscar compromisos sobre las reformas socioeconómicas necesarias para un desarrollo duradero. En segundo lugar, este estilo de toma de decisiones aumenta la posibilidad de que los ejecutivos busquen nuevos mandatos a través de movimientos personalistas, despreciando las consultas institucionalizadas con parlamentarios y grupos de interés. Estas prácticas indefectiblemente llevan al socavamiento de las instituciones representativas: parlamentos, especialmente, y partidos políticos. En tercer lugar, bajo esta forma institucional, los ejecutivos pierden contacto con la sociedad civil real, privándose del *feedback* necesario tanto para la calidad técnica de las políticas como para la búsqueda del apoyo político. Las reformas, en consecuencia, tienden así a ser más inestables y, a veces, sujetas a procesos de involución. En este contexto el papel del legislativo está completamente subestimado, de modo que para la construcción de un marco institucional que garantice mercados competitivos y eficientes, e impida la intervención arbitraria del Estado en la vida económica y que asegure la autonomía de éste de los capturadores de rentas, se hace necesario fortalecer la capacidad del legislativo como productor de leyes legítimas, consistentes, viables y efectivas.

2.3. *El poder ejecutivo: eje de las democracias delegativas*

La debilidad de los legislativos en América Latina, aunque pueda responder a limitaciones propias (falta de recursos, capacidades técnicas e inadecuados marcos institucionales, etc.), también es producto de una lógica estrechamente conectada con otro —el más visible— de los rasgos y características de los regímenes políticos latinoamericanos: la existencia de poderosos ejecutivos (O'Donnell, 1994, 1996).

Este fenómeno surge como consecuencia del predominio de la dimensión vertical de la responsabilidad política (*vertical accountability*) —definida exclusivamente por las elecciones— sobre la dimensión horizontal de la misma (*horizontal accountability*) —caracterizada por la relación y el equilibrio entre poderes—. Investidos por el poder directamente emanado de los ciudadanos, a través de las elecciones, los ejecutivos en América Latina han tendido a interpretar cualquier oposición a su política por parte de otros poderes (especialmente, el legislativo) como una molesta «interferencia» y un «obstáculo» a la acción de su gobierno, institucionalizando la práctica de gobernar a través de decretos (lo que se conoce como *decretismo*) (14). Esa forma de gobernar genera un peligroso círculo vicioso, ya que marginar al congreso y a otras instituciones de la toma de decisiones genera resentimiento entre ellas y no favorece comportamientos y una oposición responsable, contribuyendo a

(14) En LINZ se pueden encontrar algunos argumentos convincentes respecto a cómo las características de los regímenes presidencialistas influyen en las actitudes de superioridad de los ejecutivos y, por ende, contribuyen a fomentar esa lógica de gobierno, ver LINZ (1990a, 1997).

su propio descrédito y debilitamiento (ver Mainwaring, 1990: 169; y O'Donnell, 1996).

Ahora bien, centrémonos en las consecuencias que esta lógica de gobernar, caracterizada por poderosos y fuertes ejecutivos y por la ausencia de mecanismos de responsabilidad horizontal (*«horizontal accountability»*), puede tener para el desarrollo. Hay quien podría argüir, y ha argüido, que a corto plazo la existencia de ejecutivos fuertes ha resultado necesaria para poder sacar adelante las reformas económicas y políticas en América Latina. Sin ir más lejos, ése fue el argumento utilizado por los propios presidentes de diversos países (Argentina, Brasil, Perú) para alargar su mandato más allá de los límites impuestos por la Constitución, y lo que finalmente culminó en reformas constitucionales en todos ellos que aseguraron la extensión de sus mandatos. Sin duda, las reformas para el desarrollo que los gobiernos enfrentan exigen ejecutivos fuertes y capaces de tomar decisiones. Sin embargo, los resultados obtenidos en el corto plazo palidecen si se evalúan sobre el fondo de las posibles consecuencias en el largo plazo de esa forma o lógica de gobernar, y llegaremos a la conclusión —por las razones que ahora se expondrán— que ésta ha sido una respuesta «poco funcional» al mal funcionamiento de los regímenes latinoamericanos. Para ilustrar ese punto, aquí nos centraremos en tres consecuencias negativas de esa forma o lógica de gobernar.

En primer lugar, del mismo modo que la debilidad y el mal funcionamiento de las instituciones representativas (parlamentos, partidos políticos, tribunales de justicia) ha dado argumentos a los ejecutivos para gobernar esquivando a dichas instituciones, ello sólo ha conseguido debilitarlas aún más, al desproveerlas de responsabilidad y favorecer comportamientos irresponsables que las desacreditan. La marginalidad o práctica invisibilidad de estas instituciones en los circuitos de elaboración de las decisiones públicas tiene dos importantes consecuencias: la primera afecta a la calidad de la «representación» de los ciudadanos, que se ve seriamente perjudicada, debido primeramente a que la representación queda truncada por la desvalorización de la actividad del legislativo, así como por los escasos, sino nulos canales de participación desde la sociedad civil hacia el Estado. La segunda consecuencia afecta al grado de institucionalización que pueden llegar a tener algunos de los principios básicos del Estado de derecho, como son las redes de límites y controles entre agencias estatales (responsabilidad horizontal) y el carácter formal y universal de las reglas y normas que garantizan la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley. Uno de los principios del Estado de derecho «es la vigencia del imperio de la ley en uno de los ámbitos donde es más difícil implantarla: el control de los agentes estatales, especialmente de quienes ocupan cargos públicos o electos. La idea básica de que las instituciones formales tienen límites legalmente establecidos y bien definidos, que circunscriben el adecuado ejercicio de su autoridad, y que existen agencias estatales encargadas de controlar y corregir las violaciones a esas reglas por parte de cualquier funcionario o agenda» (O'Donnell, 1996: 23). No sólo eso, sino que «la efectividad de esas reglas —de carácter formal y universal— depende de la existencia de agencias estatales que ejerzan los controles horizontales no sólo nominalmente, sino

también en la práctica» (O'Donnell, 1996: 23). En los actuales regímenes políticos latinoamericanos, en los cuales los ejecutivos gozan de un poder casi discrecional y arbitrario, estos principios no están garantizados, con lo cual la democracia funciona en un ambiente de alta incertidumbre.

Todo ello está estrechamente relacionado con una característica de estas poliarquías, que constituye una segunda consecuencia negativa de esta lógica de gobernar: su pobre institucionalización. O'Donnell (1996) se ha esforzado en defender que estas poliarquías no carecen de institucionalización, sino que han desarrollado *otra* institucionalidad, la que es diferente a la que caracteriza a las viejas poliarquías. A los efectos de lo que este autor argumenta y trata de defender —un cambio de perspectiva de las teorías sobre transiciones y consolidación que rompa con su etnocentrismo e integre de una forma positiva los «nuevos tipos» de poliarquías que emergen— la precisión que realiza entre poliarquías «no institucionalizadas» e «informalmente institucionalizadas» resulta útil. Sin embargo, a efectos del resultado —es decir, de las consecuencias que esa otra forma de institucionalización, llámesele pobre, no institucionalizada o informalmente institucionalizada, tiene para la democracia y el desarrollo—, su distinción no cambia mucho las cosas. Precisemos que lo que distingue a las poliarquías latinoamericanas —en parte, como consecuencia de la ausencia de controles horizontales— es el predominio de reglas informales y el particularismo, por oposición al formalismo y universalismo de las reglas que prevalecen en las viejas y tradicionales poliarquías. Las democracias de la región se caracterizan por elementos positivos y negativos. Ellas son regímenes donde hay elecciones competitivas regulares para la elección de los líderes y ellas tienen algunos arreglos políticos y provisiones constitucionales recogidas en la teoría democrática, pero ellas son internalizadas en un conjunto de prácticas e instituciones políticas, sociales y políticas que a menudo niegan los principios de la igualdad ante la ley (ciudadanía), los cuales constituyen supuestos básicos de la democracia (Agüero y Stark, 1998). Esas características de las poliarquías latinoamericanas tienen, por lo menos, dos importantes consecuencias para el desarrollo.

Por un lado, la aplicación selectiva, y en orden a situaciones o intereses particulares, de las reglas (no sujetas a límites o controles formales y universales) no garantiza la igualdad del acceso al poder político, y en consecuencia tampoco uno de sus resultados: la igualdad jurídica. Cuando los intereses particulares prevalecen sobre los intereses públicos dentro del Estado es fácil que ciertos grupos, aquellos que tienen algo que ofrecer a cambio, tengan mayor acceso e influencia en las decisiones públicas. La penetración de intereses particularistas y prácticas clientelistas dentro del Estado sin duda facilita un acceso privilegiado de unos grupos frente a otros. Dominado por los intereses particulares de sus funcionarios públicos, el Estado será siempre más permeable a aquellos grupos que controlan más recursos y con los que los intereses privados y fragmentados pueden intercambiar favores. En consecuencia, la acción del Estado y las políticas resultantes también serán favorables a esos grupos, perpetuando las desigualdades de origen.

Por otro lado, la penetración de intereses particularistas en el Estado también eleva los costos de transacción, al fomentar el tráfico de prebendas y comportamientos corruptos y rentistas dentro de la administración. Al final, la incertidumbre y la inseguridad que generan esas prácticas particularistas y el margen amplio de arbitrariedad que permiten al ejecutivo y a la administración crean inseguridad en los actores y agentes socioeconómicos, imponiendo costes aún más elevados a la actividad económica y al funcionamiento de mercados abiertos y competitivos.

Finalmente, esta forma de gobernar afecta tanto las capacidades gubernamentales —especialmente en términos de largo plazo— como las posibilidades de que se produzca el cambio institucional. Ambas están relacionadas con los poderes formales e informales del Ejecutivo. Por poderes formales entenderemos los atribuidos por la Constitución (ver Tabla 2) y por informales los apoyos políticos que una mayoría parlamentaria eventualmente puede proporcionar al Ejecutivo (ver Tabla 3). La consecución de esa mayoría podría dar lugar a la creación de una coalición que propiciara un proceso de reforma institucional. En la tabla 3 se observa los poderes que las respectivas constituciones confieren a los presidentes frente a los poderes legislativos. Hay presidentes con gran autoridad legislativa como Chile durante la dictadura y como antes de la constitución del 1991. Los presidentes proactivos son aquellos que en función de su autoridad legislativa pueden establecer, o intentar hacerlo, un nuevo *status quo*. Por ejemplo, Colombia a partir de 1991, Brasil, 1998 y Perú de 1993. Los presidentes reactivos son quienes sólo pueden intentar mantener el *status quo* que los legisladores intentan modificar. Chile antes del 1973 y Uruguay se encuentran en esta situación. Los presidentes con menos poder formal son los de Venezuela, México, Costa Rica, Paraguay, etc. Parece una paradoja que estos presidentes —especialmente los de México, Venezuela y Paraguay— considerados tradicionalmente como poderosos aparezcan aquí como débiles. Estos presidentes son catalogados como constitucionalmente débiles en términos de la capacidad que tienen para determinar la agenda legislativa. El poder real que ellos obtienen viene dado por los recursos de poder extraconstitucionales que poseen, entre otros, el apoyo legislativo de partido o la coalición, la capacidad de movilizar recursos del Estado, la habilidad para persuadir, la disciplina partidaria, o el acceso privilegiado a los medios de comunicación. Los recursos extraconstitucionales le confieren un gran poder al presidente mexicano, especialmente el dominio clientelar del Estado y la estructura interna disciplinar y centralizada del PRI. Incluso un presidente con poderes formales amplios que adicionalmente dispusiera de recursos informales, como los del presidente mexicano, no necesitaría usar aquellos para dominar la agenda pública. Esta clasificación, como señalan Shugart y Mainwaring (1997), indica cuánto poder podemos esperar de un presidente incluso en la ausencia de apoyos partidistas en el Parlamento. Es interesante constatar que —como ya hemos dicho— el hiato que existe entre la estructura formal e informal en muchos países latinoamericanos es evidente.

La tabla 3 da cuenta de los apoyos parlamentarios a los presidentes a través de diferentes períodos. En primer lugar, hay que constatar el poder real del presidente

TABLA 2.—Resumen de los poderes presidenciales frente al órgano legislativo en las constituciones

Autoridad Legislativa Constitucional del presidente	Configuración de poderes	Ejemplos
<i>Potencialmente dominante</i>	Decreto, veto fuerte, presentación exclusiva	Chile, 1980-89 Colombia, 1968-91
	Decreto, veto fuerte	Argentina* Ecuador**,***
<i>Proactivo</i>	Decreto, veto débil, Presentación exclusiva	Brasil, 1988** Colombia, 1991**
	Decreto, veto débil	Perú, 1993* Perú, 1979*
<i>Reactivo</i>	Veto fuerte, presentación exclusiva	Brasil, 1946 Chile, antes de 1973 Uruguay
	Veto fuerte	Bolivia República Dominicana El Salvador Panamá
<i>Potencialmente marginal</i>	Sin veto (en proyectos presupuestarios anuales)	Costa Rica** Honduras** México** Nicaragua Paraguay Venezuela

* Decreto limitado fundamentalmente a asuntos fiscales.

** A los distintos tipos de proyectos de ley se aplican diferentes disposiciones de veto. El presidente colombiano tiene poderes fuertes de veto con respecto al presupuesto, pero un poder de veto débil frente a otras formas de legislación. Ningún otro presidente tiene poder de veto con respecto al presupuesto. Los poderes de veto frente a otras formas de legislación son fuertes en Costa Rica, Honduras y México y casi absolutos en Ecuador.

*** El veto del presidente ecuatoriano no se puede anular en caso de que éste vote al texto completo, si bien el Congreso puede pedir un referendo sobre el proyecto de ley; en caso de que el presidente sólo objetara partes determinadas del proyecto de ley, el veto (del proyecto de ley completo) puede ser invalidado por un veto aprobado con dos tercios de los votos.

DECRETO: El presidente puede establecer una nueva ley sin contar con la previa autorización del Congreso (por lo tanto, no incluye decretos de naturaleza normativa).

VETO FUERTE: Su anulación requiere más de la mayoría de todos los miembros.

PRESENTACIÓN EXCLUSIVA: Algunos proyectos de ley importantes, además del presupuesto, deben ser iniciados por el presidente, o bien, el congreso no puede aumentar las partidas de gasto dentro del presupuesto propuesto por el presidente.

Fuentes: SCOTT MAINWARING y MATTHEW SOBERG SHUGART: *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, 1997.

no descansa únicamente en estos apoyos. Como ya señalamos, los presidentes disponen de una amplia gama de recursos de poder para dominar el proceso político. Las mayorías parlamentarias, sea partidaria o coalicional, que dan apoyos a un presidente son generalmente débiles. La alta volatilidad, la fragmentación, el poco

Tabla 3.—Cuota media de escaños del Partido del presidente en el Congreso
(en porcentajes)

País y período	Años	Número de elecciones	Partido del presidente		Coalición del presidente	
			Cámara baja	Cámara alta	Cámara baja	Cámara alta
Argentina	1983-93	6	48,3	52	49,1	52
Bolivia	1980-93	4	33,9	47,2		
Brazil						
Ia	1945-50	3	34,8	44	52,2	48,6
Ib	1954-62	4	26	26	44,8	52
I Ia	1985-90	4*	26,9	25,6	37	31,8
I Ib	1994	1	12,1	13,6	35,4	42
Chile						
I	1932-73	18	23,3	20,8	41,6	41,2
II	1989-93	2	31,7	28,3**	58,3	46,3**
Colombia	1945-49, 1974-94	11	55,2	56,3	55,2	56,3
C. Rica	1953-94	11	49,6		51,8	
R. Dominicana	1962, 1966-90	8	55,6	69,1		
Ecuador	1978-94	7	22			
El Salvador						
I	1985-91	4	47,5			
II	1994	1	46,4			
Honduras	1981-93	4	54,2		54,2	
México	1982-91	4	65,8	95,8	65,8	95,8
Nicaragua	1984-90	2	65,4			
Paraguay	1993	1	47,5	44,4		
Perú						42,2**
	1980	1	54,4	43,3	54,4	43,3
	1984-90, 1995	3	47,1	40***	47,1	41,7**
Uruguay	1942-71, 1984-94	11	45,6	43,8		
Venezuela	1958-93	8	41,4	47,4	43,2	47,7

* Incluye las elecciones presidenciales indirectas de 1985.

** Para Chile I I, los senadores designados se incluyeron en los cálculos de la cuota de senadores del partido del presidente. Si se calcula solamente con los escaños electos, el porcentaje aumenta en 34,2 por 100 para el partido presidencial y en un 56,6 por 100 para la coalición.

*** No se aplica a 1995; Perú pasó a tener un legislativo unicameral con la constitución de 1993.

Fuentes: SCOTT MAINWARING y MATTHEW SOBERG SHUGART: *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, 1997.

arraigo de los partidos, los patrones cortoplacistas de la acción partidista dan lugar a compromisos poco duraderos e inestables. De modo que los apoyos que aparecen en la tabla 3 son en muchos casos poco estables y sustantivos. El sistema de separación de poderes y en particular el presidencialismo con multipartidismo lleva a compromisos inestables.

El ejercicio del poder por los presidentes estará influido por las atribuciones formales, el resultado electoral, los apoyos políticos y el patrón de acción política dominante. Un presidente débil constitucionalmente puede hacerse fuerte en la medida que obtenga un buen resultado electoral, consiga un fuerte apoyo en el legislativo y patrimonialice las relaciones políticas entre los grupos de interés y el Estado. Una fortaleza así concebida, que va en perjuicio de los otros poderes públicos, mina las bases del equilibrio de poderes, del Estado de derecho, y consiguientemente es un factor de erosión de la gobernabilidad democrática. La fortaleza institucional de un ejecutivo debe basarse en el desarrollo de las capacidades necesarias para realizar un gobierno eficaz, eficiente, responsable y legitimado. Estas capacidades deberían fomentar compromisos intertemporales entre los actores políticos, políticas estables y duraderas, el imperio de la ley y la vigencia de mecanismos de *checks and balances* entre los poderes públicos y de *accountability* desde la sociedad civil (vertical) y entre los poderes (horizontal).

Un aspecto importante de los Ejecutivos tiene que ver con la administración pública. Las llamadas *fault lines* (Agüero y Stark, 1998) de la democracia en América Latina también son evidentes en las estructuras de la administración pública. El patrón de acción política patrimonialista también se reproduce en estas organizaciones. Detrás de las organizaciones formales hay una serie de comportamientos que obedecen a reglas informales, las cuales rigen el comportamiento burocrático. Prats (1998) destaca las características de la burocracia patrimonial. La informalidad se debe principalmente (Banco Mundial, 1998) a la debilidad del Estado de derecho en muchos países de la región, a los problemas de acción colectiva que se reflejan en bajos niveles de confianza y una excesiva importancia de las redes privadas de transacción para intervenir en el sector público. Una de las consecuencias son los altos niveles de corrupción en las administraciones de la región. La tabla 4 observa el índice de corrupción en cada uno de los países latinoamericanos y como referencia comparativa el promedio de los países de la Unión europea. Sólo Chile y Costa Rica tienen niveles similares a algunos países desarrollados.

Los sistemas políticos latinoamericanos tienen una implicación importante para la reforma del Estado. El presidencialismo —como hemos visto— es la forma dominante en la región. Además, esos sistemas son excesivamente patrimonialistas. La elección separada del ejecutivo y del legislativo genera para la administración problemas que son importantes para la comprensión del diseño administrativo, especialmente coordinación y rendición de cuentas. El problema de la teoría del mandante-mandatario. En palabras del Informe del Banco Mundial (Más allá del Consenso de Washington): «¿cómo logran los mandantes que los mandatarios cumplan sus deseos?»: Se trata del control de los votantes sobre los políticos y, en segundo término, de los segundos sobre los funcionarios públicos. Los presidentes tienen un electorado más amplio que los legisladores, y por lo tanto tienen un mayor interés en las estructuras administrativas que pueden servir como instrumentos eficaces para la implementación de sus agendas programáticas y políticas. Asimismo, en un régimen presidencial, los legisladores no necesariamente se ocupan de la tarea de sostener un

TABLA 4.—Índices de percepción de corrupción

	1996	1997	1998
Chile	6,8	6,05	6,8
Costa Rica	—	6,45	5,6
Perú	—	—	4,5
Uruguay	—	4,14	4,3
Brasil	2,96	3,56	4
El Salvador	—	—	3,6
México	3,3	2,66	3,3
Guatemala	—	—	3,1
Argentina	3,41	2,81	3
Nicaragua	—	—	3
Bolivia	3,4	2,05	2,8
Ecuador	—	—	2,3
Venezuela	2,5	2,77	2,3
Colombia	2,73	2,23	2,2
Honduras	—	—	1,7
Paraguay	—	—	1,5
Unión Europea*	7,285	7,594	7,553

* Para 1996 falta Luxemburgo.

La escala va de 10 (mínima corrupción) a 0 (máxima corrupción), según la opinión de hombres y mujeres de negocios extranjeros, no según lo que opinen sus ciudadanos.

Fuente: Transparency International (<http://www.transparency.de>).

gobierno efectivo, su preocupación fundamental consiste en ganar popularidad y asegurar sus cargos. En un sistema presidencial con muchos centros de poder y de veto, los legisladores para proteger sus políticas de futuros reveses tienden a intervenir la administración, diseñando complejas reglas del juego que reducen la discrecionalidad de los burócratas. Cuando se produce una situación de empate entre poderes se resuelve a favor del presidente gracias a sus poderes excepcionales y a la tecnocratización del proceso político. Estos mecanismos son quizá útiles en el corto plazo, pero no resuelven el problema de la institucionalización de un proceso coherente de toma de decisiones y de implementación de políticas públicas de largo plazo. La búsqueda constante de los presidentes de más poder les lleva a crear agencias paralelas que constituyen bolsones de eficiencia en un marco de burocracias ineficientes.

Como destacan Tommasi y Spiller (1999) para el caso argentino, por otro lado, la inestabilidad presidencial genera una mayor rotación de ministros, con lo cual el ejecutivo tiene poca capacidad para controlar su burocracia. Entonces, para aumentar el control, los ministros nombran su propio *staff*, con lo cual profundizan la politización de la administración y la rotación de sus rangos medios. Esta inestabilidad lleva a que la administración no desarrolle las normas de cooperación y coordinación esenciales para funcionar de una manera coherente y consistente. Esto incrementa la variabilidad de los resultados de la burocracia; su mejora dependerá más de

la calidad individual y de los equipos que de la estructura organizativa de la administración, que sirve de marco para la elaboración de las políticas públicas. La falta de control de la administración pública desde el legislativo, como consecuencia del desequilibrio de poderes que favorece el ejecutivo, hace que la administración tienda a ser más ineficiente y corrupta. Los países con administración eficiente, por ejemplo Chile, tengan índices de corrupción más bajos. En un contexto de mayor control parlamentario y de estabilidad institucional se podría reducir la politización de los burócratas de nivel medio, lo cual podría conducir a una mayor profesionalización y al desarrollo de normas de cooperación entre los burócratas de rango medio y, en general, a una mayor eficiencia y transparencia.

2.4. *Los actores políticos de la gobernabilidad democrática*

En este apartado nos referiremos a los actores, es decir, a quiénes y cómo participan en el juego político. En una democracia es importante saber quiénes participan en el proceso político y, sobre todo, cómo intervienen en él. De ello dependerá la forma que el proceso de toma de decisiones adopte y, consiguientemente, las capacidades de los gobiernos para formular políticas públicas. Nos referiremos no a cualquier actor del proceso político, sino al actor por excelencia: los partidos políticos. Si bien la representación de intereses no se agota en ellos, pues es saludable que en una democracia la sociedad civil sea fecunda en grupos de interés que vehiculen demandas hacia las instancias gubernamentales, no es menos cierto que sin los partidos políticos es impensable el funcionamiento de una sociedad organizada democráticamente. La democracia, en otras palabras, exige la presencia de partidos políticos y es, además, el patrón con arreglo al cual se juzga operacional y éticamente el valor de los partidos (Vargas Machuca, 1998). Empero, no todas las democracias funcionan igual. Ello se debe a que ellas son regidas por arreglos institucionales diversos, entre los cuales el sistema de partidos juega un papel de crucial importancia. Ahora bien, qué arreglo institucional da lugar a qué tipo particular de sistema de partidos es un debate que escapa a los límites de este trabajo, más bien aquí queremos concentrarnos en los rasgos más empíricos que prescriptivos de la realidad política latinoamericana, a fin de dar cuenta de los problemas que adolecen esas noveles democracias.

Desde los estudios clásicos sobre los partidos políticos (Michels (1911) y Ostrogski (1902) se les ha asignado a éstos unas funciones clave para el funcionamiento de la democracia. El reclutamiento y selección del personal político y gubernamental; la socialización de las diversas opciones políticas y la construcción de consensos y disensos; también se les atribuye ser los canales indispensables —pero no exclusivos— de la representación política; vehículos de agregación de intereses, etc. Los partidos políticos no sólo son instrumentos —y muy importantes— para la generación y mantenimiento de gobiernos, en términos de la concepción de representación como mandato que hace Przeworski (1998, 15), sino que también en la segunda

acepción que el mismo Przeworski hace de la representación política, esto es, entendida como *accountability* (15), los partidos son un instrumento clave —no exclusivo— de control democrático sobre las acciones gubernamentales. En ese sentido, en este trabajo analizaremos los sistemas de partidos en América Latina desde una perspectiva dinámica, es decir, que tenga en cuenta no sólo la representación en el momento crucial de las elecciones, sino que también el proceso por el cual los representantes (los actores políticos, económicos y sociales) negocian para producir el contenido sustantivo de los gobiernos, las políticas públicas y la reforma institucional. Así, nos interesa la forma cómo intervienen y qué peso tienen los partidos en este proceso y cómo la naturaleza de su estructura incide en la modalidad de ese proceso. Por tanto, aquí nos ocuparemos de la democracia como un proceso continuo de elaboración de políticas públicas, en la que la cuestión central es la relación estructurada entre los grupos de la sociedad civil (especialmente los partidos) y el proceso de formación de políticas. La forma de escoger los gobiernos y el proceso de formación de las políticas públicas tienen implicaciones sustanciales no sólo para el funcionamiento de la democracia, sino también para el desarrollo. Los desafíos de la agenda del desarrollo tienen una incidencia importante sobre las democracias latinoamericanas. La resolución de los problemas del desarrollo en la región tienen que ver en gran medida —no exclusivamente— con la capacidad de gobernar. Con la capacidad de los gobiernos para movilizar los recursos de poder necesarios para definir, implementar y sustentar la agenda de los problemas del desarrollo. En qué medida los partidos contribuyen u obstaculizan la capacidad de los gobiernos para construir consensos e implementar políticas coherentes, legitimadas y cohesionadas, es una materia que veremos enseguida.

La estabilidad y estructura del sistema de partidos es un tema crucial para la calidad de las democracias. El sistema de partidos tiene importantes consecuencias para la vida política, esto es, para el funcionamiento de la democracia y, por ende, para sus resultados en términos de políticas públicas. Los partidos son los principales agentes de representación política en sociedades democráticas, además son casi los únicos actores con acceso a las posiciones electas. Los procesos electorales invariablemente son dominados por estos agentes, procedimiento que les permite influir en la agenda gubernamental y representar grupos diversos de la sociedad. En este sentido, los partidos políticos, como muy bien afirman Mainwaring y Scully, «no sólo reflejan, sino que determinan la estructura social, la economía y la cultura» de una sociedad. En el contexto que hemos descrito anteriormente, donde los rasgos predominantes de los regímenes latinoamericanos es la concentración del poder político en los ejecutivos y, por consiguiente, el menoscabo de los otros poderes, los gobiernos han buscado mecanismos para aumentar su eficacia política y económica. Sin embargo, el verdadero problema que éstos enfrentan es la carencia de unas insti-

(15) Para una discusión interesante sobre la fuerte relación entre la calidad de la democracia y la representación política, véase el trabajo de PRZEWORSKI (1998).

tuciones políticas realmente eficaces, que puedan articular y representar los múltiples intereses que surgen dentro de la sociedad civil, así como desarrollar e implementar políticas coherentes a fin de responder a las tareas fundamentales del gobierno. Incluyendo, por cierto, el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y la promoción del desarrollo a largo plazo (Ducatenzeiler y Oxhorn, 1994). Los partidos políticos deberían jugar un papel fundamental en el proceso de construcción de consensos de la agenda política del desarrollo.

En América Latina, como ya hemos señalado, las instituciones políticas son débiles y la sociedad civil también lo es. El sistema de partidos, salvo en Chile, Uruguay y Costa Rica, no es la excepción. Con todo, y a pesar de esa debilidad, los partidos políticos ocupan un lugar importante en la determinación del proceso político. Entendiendo por éste al proceso en el cual se producen las interacciones entre los diversos actores que dan como resultado el establecimiento e implementación de la agenda política. En América latina, donde las democracias están en procesos de consolidación y donde las instituciones políticas adolecen de bajos grados de institucionalidad formal, podría llevarnos a concluir equivocadamente que los partidos no son importantes. Sin embargo, como la sociedad civil de esos países también es débil la forma de influir y acceder al poder queda circunscrita a los partidos. Otro hecho que en América latina le ha dado relieve a los partidos ha sido el poderoso rol que el Estado cumplió en las estrategias de desarrollo. De modo que el acceso a los recursos del Estado, habida cuenta de la escasez de expresiones organizativas desde la sociedad civil, quedó limitada a los partidos políticos. Empero, esos partidos no llegaron a institucionalizarse en una forma similar a los de las democracias más avanzadas. La volatilidad, el personalismo, la fragmentación continuaron siendo rasgos distintivos de los partidos, quienes fueron promotores de unas reglas del juego que no promovieron la acción colectiva. Como los partidos controlan el acceso al poder y al proceso de elaboración de las políticas públicas, por consiguiente, la forma como funcionen los partidos, como se estructuren sus rasgos, determinará —en gran parte— el desempeño y calidad de la democracia en la región.

El ejercicio de la democracia conlleva la expresión de múltiples intereses y conflictos, mientras que la gobernabilidad persigue maximizar el consenso y la capacidad decisoria. Esta tensión entre gobernabilidad y democracia puede ser —y es— moderada por las instituciones políticas, especialmente los partidos políticos. En un contexto de crisis, la existencia de instituciones políticas fuertes y coherentes es de importancia central. De ahí que el *path dependence*, es decir, el legado histórico institucional, sea relevante, habida cuenta que en períodos de crisis es más difícil crear nuevas instituciones. Los partidos como mediadores entre la sociedad civil y el Estado facilitan el ejercicio de gobernar cuando son instituciones sólidas, estables y coherentes. Se podría decir que un sistema de partidos estable existe cuando los partidos más importantes del país están institucionalizados, adoptan una posición coherente frente al Estado y la sociedad, e incorporan efectivamente a todos los grupos relevantes en la misma, incluyendo a los grupos económicos dominantes, empleando una mezcla de reclamos ideológicos, programáticos y clientelistas, y donde las

interacciones entre estos partidos ocurren con una regularidad esperada y con una fortaleza electoral dentro de unos parámetros más o menos entendidos. Esta debilidad de los sistemas partidarios en América Latina la podemos observar a través de diversos indicadores.

TABLA 5.—*Nivel de fragmentación partidaria*

Países	Periodo de tiempo	Núm. de elecciones	Media núm. partidos	Media en las últimas elecciones
Argentina	1983-93	6	2,7	2,8
Bolivia	1979-93	5	4,0	4,7
Brasil	1986-90	2	5,7	8,7
Chile	1973-93	3	4,7	5,1
Colombia	1970-90	6	2,1	2,0
Costa Rica	1970-90	6	2,4	2,2
Ecuador	1978-92	5	5,8	6,6
El Salvador	1985-94	4	2,7	3,15
Guatemala	1985-95	4	3,2	2,7
Honduras				2,7
México	1988-91	2	2,2	2,2
Nicaragua	1984-96	3	2,28	2,78
Paraguay	1989-93	2	2,2	2,4
Perú	1978-90	4	3,8	5,8
Uruguay	1971-89	3	3,0	4,5
Venezuela	1973-93	5	3,0	4,5

Fuentes: Elaboración propia a partir de SCOTT MAINWARING y T. R. SCULLY: *Building Democratic Institutions*, 1995.

A. SOFÍA CARDENAL y S. MARTÍ I PUIG: *América Central, las democracias inciertas*, 1998.

La tabla 5 representa el nivel de fragmentación parlamentaria. El número de partidos con representación parlamentaria afecta en forma importante las capacidades gubernamentales, ya que determina si es o no necesaria el establecimiento de una coalición mayoritaria y los apoyos que el presidente puede encontrar en el congreso. A veces el nivel de fragmentación tiene que ver con el grado de polarización ideológica (Mainwaring y Scully, 1995), la que llevada al extremo podría comprometer la gobernabilidad democrática. Con todo, en la América Latina de los noventa ha predominado la moderación ideológica, a pesar de que en situaciones de crisis graves la gente tiende a votar por las opciones polares. No sólo la polarización ideológica determina la fragmentación partidista, las reglas electorales también tienen un impacto importante en la estructuración de los partidos en el Congreso. Como se observa en la tabla 5, que registra hasta las primeras elecciones de los noventa, el nivel de fragmentación de algunos países de la región, como por ejemplo Brasil (8,7), Ecuador (6,6) y Perú (5,8), es excesivamente alto. Este dato aislado no explica en forma concluyente el funcionamiento de la democracia en cada país, pero sí nos da

pistas importantes y es un factor a tener en cuenta, entre otros. Los tres países mencionados tienen sistemas de partidos débiles —baja institucionalización—, sus democracias caerían dentro de la concepción de delegativas de O'Donnell, o neo patrimonialistas, como las llamaría Hartlyn (1994). Sin embargo, Chile, que también muestra un alto índice de fragmentación, estaría catalogado como democracia institucionalizada. Aquí tiene un lugar importante el legado institucional histórico de cada país. Igualmente, el número de partidos tiene importancia para determinar las capacidades de los gobiernos, particularmente en arreglos institucionales presidencialistas. Una mayor fragmentación es más problemática en un sistema presidencial que en uno parlamentario, toda vez que en el primero no hay incentivos fuertes para la cooperación interpartidista. La excesiva fragmentación puede conducir a comportamientos anómicos de los actores políticos, obstaculizando la construcción de coaliciones y el establecimiento de consensos básicos. En un entorno de baja institucionalización de las reglas del juego político y de debilidad de los partidos, la fragmentación puede llegar a ser aún más nociva. Un ejemplo de sistemas fragmentados y baja institucionalización son Perú, Brasil y Ecuador. Mientras que Chile, que históricamente ha tenido un sistema de partidos fuerte e institucionalizado, la fragmentación no constituye un factor perjudicial para la acción colectiva. Los países de la región con menor fragmentación parlamentaria son Colombia (2,0), Costa Rica (2,2) y México (2,2). Colombia tiene un sistema de partidos fraccionado e incoherente y con una débil penetración en la sociedad (ver participación electoral en la Tabla 1) y México es un sistema que comienza a abrirse y que por lo tanto evidenciará en las elecciones próximas un cambio a este respecto.

La tabla 6 nos da cuenta del grado de institucionalización de los partidos en cada país. Siguiendo la conceptualización de Mainwaring y Scully (1995) y Coppedge (1994), el grado de institucionalización de los partidos está compuesto por cuatro criterios. El primero es el analizado en el párrafo anterior. Los siguientes son el grado de penetración de los partidos en la sociedad, representado en la primera columna de la tabla 6. El segundo por la volatilidad electoral, representado en la segunda columna, y el tercero por la longevidad de los partidos, en la tercera columna.

La diferencia entre el voto presidencial y el porcentaje de escaños parlamentarios es relevante para valorar el grado de penetración de los partidos en la sociedad. Los partidos son actores claves en la determinación de las preferencias, cuando esa diferencia es menor. La premisa de la cual se parte es que los ciudadanos deberían votar sobre la base de ideas partidarias, por lo que la diferencia entre el voto legislativo y presidencial debería ser mínima. El efecto de las elecciones concurrentes tiende a aminorar la diferencia entre el voto presidencial y el voto legislativo de apoyo al presidente, ya que tiende a producirse el fenómeno de «arrastre». En las elecciones no concurrentes, la diferencia tiende a ser mayor. Por tanto, las leyes electorales tendrán una alta importancia en la determinación de los comportamientos políticos. Brasil, Guatemala y Ecuador son los casos extremos de excesivo desarraigo de los partidos de la sociedad civil. Este dato coincide con el nivel de fragmentación. Y, como veremos más adelante, también coincidirá con el nivel de volatilidad. El dife-

TABLA 6.—*Institucionalización de los partidos*

	Diferencia entre voto presidencial y porcentaje de escaños en la asamblea			Volatilidad electoral			Longevidad de los partidos		
	Periodo de tiempo	N.º de elecciones	Diferencia en las últimas elecciones (%)	Media de diferencia (%)	Periodo de tiempo	N.º de elecciones parlamentarias	Volatilidad media	Partidos (años desde su fundación)	Medi de edad
Argentina	1983-89	2	2,9	3,3	1973-93	5 y 2 ²	20,0	UCR (103); PJ (48)	76
Bolivia	1979-93	5	12	9,8	1979-83	4	36,1	MNR (52); MIR (22); ADN (15); CONDEPA (5); UCS (4)	20
Brasil	1989-90 ¹	2	52,3	52,3	1982-90	2 y 1 ²	70,0	PMDB (28); PFL (9); PPR (0)	12
Chile	1969-70 ¹	2	13,3	13,3	1970-93	2	16,5	PPD/PS (61); PDC (55); RN (27); UDI (6)	37
Colombia	1974-90	5	13,6	6,8	1970-90	5	9,7	Liberal (144); Conservador (144)	144
Costa Rica	1970-90	6	4	3,3	1970-90	5	16,3	PLN (48); PUSC (40)	44
Cuba								PCC	
Ecuador	1984-92 ¹	3	48,8	31,3	1978-92	5	37,9	PSC (42); PRE (13); PUR (2)	19
El Salvador	1984-94	3	9,4	21	1984-97	5 y 3 ²	23,7	PDC (36); ARENA (15); PCN (36); FMLN (3)	22,5
Haití									
Guatemala	1984-95/96	3	28,03	36	1985-95	4 y 3 ²	48,5	FRG (5); PAN (5); UCN (11); DCG (40); FDNQ (1)	12,4
Honduras								PLH (108); PNH (85); PINU-SD (25)	72
México	1988	1	6,9	6,9	1982-91	3 y 1 ²	27,3	PRI (64); PAN (54)	59
Nicaragua	1984-96	3	9,1	6,4	1984-96	3	34	FSLN (12); AL (1)	6,5
Panamá									
Paraguay	1993	1	14,8	14,8	1983-93	2 y 1 ²	31,4	Colorado (106); PLRA (106); EN (1)	71
Perú	1980-90	3	12,8	11,7	1960-90	3 y 2 ²	54,2	APRA (63); Administración Pública (37); PPC (26); C-90 (4)	33
Rep. Dominicana									
Uruguay	1971-89	3	0,6	0,6	1971-89	2	9,1	PC (157); PB (157); FA (22)	112
Venezuela	1973-93	5	8,5	7,8	1973-93	4	18,8	AD (57); COPEI (47); MAS (25); LCR (6)	33

¹ Elecciones no concurrentes.

² Elecciones presidenciales.

Fuentes: SCOTT MAINWARING y T. R. SCULLY: *Building Democratic Institutions*, 1995; A. SOFÍA CARDENAL y S. MARTÍ PLIG: *América Central, las democracias inciertas*, 1998; Elaboración propia.

rencial del voto presidencial y el porcentaje de escaños en el legislativo para el conjunto de América Latina se mueve en un amplio rango, que va desde el 1 por 100 en Uruguay al 52,3 por 100 en Brasil. En Costa Rica, Colombia, Argentina, México y Venezuela se aprecia —según este indicador— un posicionamiento fuerte de los partidos. La muestra incluye datos anteriores a la eclosión del sistema en Venezuela. Estos datos no reflejan, por otro lado, los patrones de acción de los actores políticos, los determina la forma de funcionamiento de la democracia en cada país. No porque el sistema de partidos esté arraigado el sistema será incluyente, transparente y eficiente. México, Venezuela y Colombia son ejemplos claros.

La segunda columna de la tabla 6 muestra el nivel de volatilidad electoral, el que busca valorar la regularidad de la competición política (los cambios en la participación de votos por partidos, de una elección a otra). Es decir, en qué grado las opciones partidistas perduran en el tiempo. Este patrón es muy relevante para la acción gubernamental, ya que determina la estabilidad de las políticas, basadas en compromisos intertemporales entre elites políticas estables. Se puede asegurar una mayor gobernabilidad democrática en sistemas presidencialistas donde las lealtades hacia los partidos son estables y, consiguientemente, la volatilidad electoral es menor. La volatilidad eventualmente podría ser positiva si ésta refleja los *trade-offs* de una competición política sana. Sin embargo, si ésta refleja el boicoteo de elecciones, la desintegración de partidos políticos, la proscripción, la fragmentación excesiva y la falta de consolidación de la democracia, entonces ya no es deseable. La volatilidad media en América Latina es más alta que en Europa y desde los años treinta ha cambiado ligeramente (Coppedge, 1994). Uruguay y Colombia tienen niveles bajos de volatilidad similares al de los países europeos. Argentina, Venezuela, Chile y Costa Rica tienen un nivel cercano a la media latinoamericana. Los restantes países tienen un nivel muy alto de volatilidad, especialmente Brasil, Perú y Guatemala, donde los patrones de competición partidista son extremadamente inestables.

La tercera columna muestra la longevidad de los partidos por países. La habilidad de los partidos para sobrevivir en el tiempo provee una posible indicación de las lealtades que ellos han conseguido de algunos grupos sociales. Cómo la han conseguido es una cuestión importante, ya que nos permite saber cuál ha sido el patrón de acción política predominante. Sin entrar en el detalle de cada país, planteamos que la longevidad de los partidos en muchos de los países latinoamericanos ha obedecido más a la captura de redes clientelares que a lealtades programáticas o ideológicas. América Latina no es la excepción en esta dinámica, pero la intensidad con que se da allí hace la diferencia. La matriz particularista de la política en América Latina ha marcado también el grado de estabilidad y perdurabilidad de muchos partidos de la región. Con todo, el dato que nos informa la tercera columna de la tabla 6 igualmente es interesante, teniendo en cuenta lo anterior, para establecer algunas comparaciones entre países. Cabe destacar que los mismos cinco países, Brasil, Ecuador, Perú, Guatemala y Bolivia, que en los anteriores criterios de institucionalización aparecieron como sistemas poco estables y coherentes, también se destacan por la corta vida de sus partidos. Un caso paradigmático es Brasil, que desde Getulio Vargas ha cambiado siete veces de sistema de partidos, como consecuencia de modificaciones de las reglas del juego político introducidas desde el poder ejecutivo. El control de las reglas del juego político desde los ejecutivos es un temor que ha resurgido nuevamente en América Latina. De hecho algunos hablan de la instauración de un neopatrimonialismo (Hartlyn, 1994).

La excesiva concentración de poder en los ejecutivos no obedece únicamente a las exigencias impuestas por las reformas económicas, sino que también, como señalan Conaghan y Malloy (1997), «ha ido de la mano con la existencia de sistemas de partidos débiles». Con sistemas de partidos débiles, los legislativos son aún más

endebles y por tanto la actividad política tiende a no ser mediada por instituciones representativas formales, sino por patrones informales de comportamiento individual y colectivo que muy generalmente tienden a acciones anómicas de los actores políticos. De modo que esta situación dificulta la generación de consensos sobre las políticas a seguir, especialmente respecto a reformas económicas y políticas. Incluso, por ejemplo, los procesos de reforma del Estado que se están llevando a cabo en América Latina podrían beneficiarse de la existencia de un sistema de partidos fuerte e institucionalizado. Los partidos, cuando están bien cohesionados e institucionalizados, pueden contribuir a conducir los procesos de reforma del Estado, toda vez que sus estructuras pueden facilitar la coordinación entre los distintos actores implicados en un proceso que es muy complejo, ya que comporta la creación de nuevos espacios y arenas de actuación, así como la emergencia de nuevas reglas del juego, nueva distribución del poder y nuevas capacidades para el Estado (Jordana, Lasagna y Salvador, 1998). Así, en un marco estatal con un modelo de descentralización política, las relaciones entre los partidos políticos (y en su seno) con responsabilidades en cada nivel territorial acabarán determinando el funcionamiento y contenidos del sistema. Sin la existencia de un sistema de partidos de estas características sería difícil conseguir evitar la fragmentación y desvertebración del Estado. Sin partidos el proceso político se torna menos predecible y más errático, donde otros actores pasan a tener un acceso más privilegiado a la toma de decisiones públicas, dando normalmente lugar a prácticas patrimonialistas y mayor espacio al populismo (16).

En las sociedades latinoamericanas, generalmente, la estructura de partidos es débil, ya que por un lado las reglas de competición políticas no son estables (Sartori, 1994) y, por otro lado, no existe una estructuración clara de las preferencias de los votantes, lo que lleva a una cierta volatilidad del sistema y, por tanto, a una falta de arraigo de los partidos en la sociedad. Una de las dimensiones más importantes de la democracia es lo que Robert Dahl denominó *contestation* (competencia política). La esencia de la competición es la aceptación de la legitimidad de la oposición política; el derecho a desafiar a los que ocupan cargos políticos y a reemplazarlos. En estos términos especialmente importante para la competencia política, y para la democracia, es el desarrollo de sistemas de partidos consolidados, en el que la interacción entre partidos sigue patrones predecibles y sus fuerzas electorales se mantienen dentro de parámetros regulares.

Si bien la afirmación de que los sistemas partidistas latinoamericanos adolecen de una gran debilidad es compartida por la gran mayoría de los observadores, no podemos dejar de hacer una matización, ya que la realidad es más diversa que la contundencia del aserto. Con todo, existen rasgos comunes entre los distintos países de la región que se manifiestan con intensidades distintas dependiendo del país de que se trate.

(16) Para una interesante discusión sobre el clientelismo en democracia, véase a LUIS RONIGER y AYSE GUNES-AYATA: *Clientelism, Democracy and Civil Society*, Rienner Publishers, London, 1994.

Un sistema de partidos como el descrito más arriba, que llamaremos no consolidado, tiene efectos no deseados para fortalecer la capacidad de los gobiernos en términos de formulación e implementación de políticas coherentes, eficientes, legitimadas y cohesionadas. Con lo que los requerimientos de la agenda del desarrollo encuentran en el actual sistema de partidos más bien un obstáculo que un facilitador de su puesta en marcha. Los sistemas partidistas fundados en una institucionalidad no formal dan lugar a mayores espacios para el despliegue de conductas populistas. Normalmente estos sistemas se caracterizan por la falta de moderación y compromiso de los actores, que no se ven constreñidos por la disciplina partidista. Este tipo de comportamiento dificulta, por ende, la construcción de coaliciones que sustenten gobiernos y sus políticas. En América Latina, como muestra la Tabla 7, son escasos los gobiernos que se sustenten en mayorías sólidas y estables en el legislativo. De los 17 países reseñados, en nueve de ellos sus gobiernos se basan en una mayoría parlamentaria. Podría parecer que este 52 por 100 es un porcentaje alto; sin embargo, detrás de él hay una realidad muy precaria en lo que se refiere a apoyos sólidos a los gobiernos. De los nueve países con apoyo mayoritario en el parlamento, cuatro son coaliciones (Chile, Brasil, Uruguay y Bolivia) y los restantes son gobiernos de partido (Perú, Costa Rica, Guatemala, Honduras y Paraguay). Chile es el único caso de una plataforma electoral y de gobierno planteada previamente a las elecciones y que funciona como tal durante el ejercicio del mandato. Los casos de Brasil y Bolivia son más complejos, ya que precisamente, debido a la debilidad de su sistema de partidos, las coaliciones gubernamentales son más bien formales, no se traducen automáticamente en apoyo parlamentario. La inexistencia de disciplina partidaria y la falta de control de los votos de los parlamentarios, formalmente miembros de la coalición gubernamental, ha hecho que las iniciativas legislativas de esos gobiernos sean objeto de constantes negociaciones particularistas dentro de la propia coalición. Por otro lado, en aquellos países donde los gobiernos monopartidistas tienen adicionalmente mayoría parlamentaria, con excepción de Costa Rica, los sistemas de partidos son débiles y fuertemente dominados por patrones populistas y —en casos como Perú y Paraguay— las elecciones han sido enérgicamente cuestionadas por la oposición. En Guatemala y Honduras, los partidos gobernantes, si bien tienen apoyo parlamentario mayoritario, no podemos concluir que sean gobiernos fuertemente cohesionados, puesto que los partidos en los cuales se basan son altamente faccionalizados, trasladándose la dinámica transaccional al interior de los mismos partidos.

Los sistemas políticos latinoamericanos están muy condicionados por las prácticas particularistas. Las prácticas patrimonialistas o particularistas, entendidas como los comportamientos dirigidos a la apropiación, acumulación y manipulación de recursos públicos para la satisfacción de intereses privados, no llevan a la creación de instituciones políticas sólidas, debido a que esos actores están más interesados en la obtención de recursos que en la generalización de reglas legales. Ellos no buscan la promoción de un gobierno para los ciudadanos, sino que buscan aprovechar situaciones para beneficio personal. Bajo un sistema patrimonialista, las instituciones re-

TABLA 7.—Apoyos parlamentarios a las mayorías presidenciales en América Latina

País	% de votos que obtuvo el presidente	% de escaños vinculados al Gobierno en la Cámara de Diputados
Chile	58 % (CPD)	58,3 %
Argentina	49,8 % (PJ)	46,7 %
Bolivia	22,3 % (ADN y apoyo de MIR)	73,8 %
Brasil	54,3 % (PSDB, PFL, PTB, PL)	59,3 %
Colombia	34,4 % en primera vuelta y 52 % en segunda (PSC)	32,3 %
Costa Rica	46,9 % (PUSC)	50,9 %
Ecuador	35,3 % en primera vuelta y 51,3 % en segunda (DP)	29,2 %
El Salvador	49,3 % en primera vuelta y 68,3 % en segunda (Arena)	33,3 %
Guatemala	36,6 % en primera vuelta y 51,2 % en segunda (PAN)	53,7 %
Honduras	52,8 % (PLH)	52,3 %
México	48,8 % (PRI)	47,8 %
Nicaragua	51 % (AL)	47,3 %
Panamá	33,3 % (PRD)	45,8 %
Paraguay	55,4 % (ANR)	56,25 %
Perú	64,4 % (C'90)	55,8 %
Uruguay	32,5 % (PC y apoyo de PN)	63,6 %
Venezuela	30,5 % (CN y apoyo de MAS)	23,6 %

presentativas tienen pocas posibilidades de consolidarse, puesto que no existe —o precariamente existe— un verdadero estado de derecho y un sistema competitivo para establecer los derechos y políticas y para controlar su implementación de acuerdo con reglas públicas. La estructura interna de los partidos en este sentido es clave para entender los patrones clientelares que dominan la acción colectiva en muchos países latinoamericanos. La falta de transparencia y responsabilidad en el financiamiento y la ausencia de democracia interna en los partidos acentúan las prácticas particularísticas, especialmente «la clientelización del empleo público y la propensión político-empresarial a burlar las reglas de la competencia de mercado» (Prats, 1999).

Los partidos políticos tienen como función clave en democracia la estructuración de las preferencias de los ciudadanos y del proceso político. En un sistema formalmente institucionalizado, esta función los partidos la desarrollan con facilidad, ayudando a los distintos grupos de la sociedad tanto a expresar sus intereses como a canalizar sus demandas; sin embargo, en los sistemas de institucionalización débil los ciudadanos no aprecian las diferencias entre los partidos, toda vez que éstos carecen de un perfil diferenciador, como consecuencia de su excesiva volatilidad y poco arraigo en la sociedad civil. Esto lleva a que el ejercicio de los mecanismos de *accountability* también sean débiles. Cabe agregar que los sistemas con una alta fragmentación partidaria y con partidos de perfiles opacos contribuyen a hacer más difícil el establecimiento de la *accountability*, habida cuenta que los políticos son menos visibles y los partidos más volátiles. Si los medios para exigir rendir cuentas

a los gobiernos son precarios, entonces la probabilidad de que éstos se aparten de las demás instituciones políticas (legislativos y partidos) es mucho más alta. Asimismo, como vimos en el apartado de actitudes, la gran mayoría de los encuestados valoró a los partidos políticos muy por debajo de otras instituciones del Estado, como la justicia y las fuerzas armadas, lo que lleva a un círculo vicioso muy pernicioso para la democracia. Los ejecutivos demandan más poder para gobernar con el pretexto de que los partidos y legislativos son instituciones débiles, empero esa acumulación de poder, en vez de resolver el problema, lo agrava, precarizando los instrumentos clave que la sociedad tiene para pedirles a los gobiernos que se hagan responsables de sus acciones, propiciando un mayor alejamiento de los ciudadanos de los intereses públicos y deteriorando la vida democrática.

Con sistema de partidos excesivamente fragmentados, volátiles, segregados, permeados por patrones clientelares, el proceso político se centra más que en la formulación de políticas casi exclusivamente en la competencia electoral. Adicionalmente, muchas veces esa competencia llega a límites donde no hay moderación de conflictos, ni posibles soluciones de éstos, quedando el debate dominado por el interés en ganar las elecciones, incluso a través de medios no democráticos. Como hemos visto en Perú, Fujimori prescindió de los partidos tradicionales, creando e instrumentalizando otros para un sistema institucional populista, lo que ha llevado a una confrontación permanente, que en algunos casos se ha traducido en el rechazo sistemático de la legitimidad del gobierno. La volatilidad del sistema conduce a que los partidos débiles tiendan a estar muy pendientes de los cambios en la opinión pública, por lo que una situación de crisis, cuando los gobiernos implementan políticas poco populares que son rechazadas por la población, puede traducirse en una merma del apoyo al gobierno de algunos partidos. Comportamientos como éstos minan la legitimidad y el rendimiento de los gobiernos.

Un sistema de partidos consolidado, desde nuestro punto de vista, puede hacer tres importantes contribuciones a la calidad de la democracia; primero, incrementa la representación política; segundo, aumenta la legitimidad y, finalmente, facilita la gobernabilidad. Ciertamente, un sistema de partidos más consolidado ayuda a los grupos a expresar y canalizar sus intereses, creando mayores vínculos entre la sociedad civil y el gobierno. En segundo lugar, ayuda a establecer legitimidad, puesto que los partidos determinan en mayor grado las preferencias de los votantes y contribuye a operacionalizar mecanismos de responsabilidad, ya que, con partidos institucionalizados, la información hacia los votantes será mayor y mejor. Por último, facilita la acción de gobierno; como hemos dicho, actualmente los gobiernos ven en los partidos un obstáculo; con un sistema de partidos consolidado, los conflictos deben de solucionarse a través de mecanismos democráticos (*i.e.*, legislaturas y elecciones). Pero, sobre todo, el mayor valor de los partidos al mejoramiento de la capacidad de gobernar es el aporte de éstos a la creación de vínculos entre ejecutivo, legisladores, líderes de partidos, dando mayor probabilidad de asegurar apoyo a gobiernos en las legislaturas. Sin un sistema de partidos instituido se reduce la posibilidad de controlar la acción gubernamental, lo que ha llevado en algunos países a reeditar prácticas

autoritarias. Sin partidos se precariza la *accountability* horizontal, favoreciéndose la influencia de los sectores dominantes sobre la elaboración e implementación de las políticas públicas (O'Donnell, 1996).

3. UNA REFLEXIÓN FINAL

Las instituciones políticas tienen una importancia real en la capacidad de los gobiernos para llevar adelante la agenda del desarrollo. Así, la naturaleza del sistema de partidos tiene una gran incidencia en la capacidad y efectividad del Estado. En América Latina éste tiene una excesiva volatilidad y fragmentación, lo que está conduciendo a los actores políticos a comportamientos anómicos, que se reflejan en la escasa disciplina partidista, representatividad y menor compromiso con un programa de gobierno. Esto puede llevar a dos tipos de situaciones contrarias al buen gobierno: la parálisis gubernamental o la excesiva concentración del poder en manos de un presidente que gobierna por decreto. Es importante un ejecutivo fuerte, sin duda. En una coyuntura de reformas estructurales que imponen altos costes sociales a una mayoría de la población, en una coyuntura de reformas económicas, la aplicación de programa de ajuste estructural no es extraño que sea vital, muy importante la existencia de un ejecutivo fuerte capaz de tomar decisiones e imponer esas medidas. Eso ha justificado la atención que los académicos le han dado a la necesidad de generación de mayorías, de creación de mayorías presidenciales. Ahora bien, no basta —como ya hemos insistido— con un ejecutivo fuerte, o dicho de otra forma, un ejecutivo fuerte no debe existir a costa de debilitar las otras instituciones del Estado, es necesaria la colaboración entre poderes, institucionalizar mecanismos de negociación y colaboración entre poderes —especialmente el legislativo— para producir decisiones y políticas eficientes y, sobre todo, fuertemente legitimadas. Es una forma de garantizar la participación y colaboración, de juntar y aunar recursos, de crear coaliciones para implementar políticas (fundamental punto como demuestra la ingente literatura que se centra en la creación de amplias coaliciones políticas para sacar adelante políticas económicas) (17). De la misma forma, afecta a los procedimientos y a la legitimidad del sistema político.

Ahora bien, ¿qué sistema es el mejor para América Latina; bipartidismo o multipartidismo; parlamentario o presidencial? Cada país tiene su propia tradición y sus condiciones culturales que modelan la estructura del sistema de partidos y la forma de gobierno por la que opta. Las instituciones vienen a ser una consecuencia combinada de un aprendizaje social y de un liderazgo movilizador. En períodos de transición, como los que hemos pasado, se incrementa la probabilidad de realizar cambios institucionales, ya que normalmente éstos han sido parte de la agenda política. Empero, en la práctica, en América Latina muy pocos países han hecho cambios

(17) Véanse, por ejemplo, los trabajos de HAGGARD y KAUFMAN, 1995 y 1992.

sustantivos en sus arreglos institucionales. Brasil, por ejemplo, rechazó en un plebiscito la opción hacia el parlamentarismo y, como analizan Przeworski, Alvarez, Cheibub y Liunggi, (1996), los regímenes militares dejaron en la región como herencia sistemas altamente presidencialistas, como, por ejemplo, Chile. Por tanto, no es posible construir un camino lógico —predeterminado y predeterminable— para el establecimiento de instituciones, ya que éstas son el resultado de una combinación de factores históricos y coyunturales. Creemos igualmente que es importante que los formuladores de reformas y estrategias institucionales a la hora de emprender reformas tengan en cuenta aquellas capacidades gubernamentales que promueven el mejoramiento de la capacidad de gobernar con eficiencia, legitimidad y responsabilidad. Mirando al pasado, creemos que es importante que los sistemas políticos actuales no reproduzcan los vicios de las democracias que sucumbieron ante el autoritarismo. En ese sentido el sistema político debiera ser capaz de proporcionar decisiones políticas para resolver los problemas sociales y económicos, con lo cual se produce una estrecha relación entre la *politics* y las *policies*, en la cual los resultados de éstas dependen de la estructuración de aquélla.

Por último, creemos que cada país debe avanzar su agenda de reforma política como parte del plan de país y cada coalición gobernante debe asumir su parte en la conciencia de que la democracia es un valor inmanente y que sólo se sostiene a través de su perfeccionamiento incesante. Como ha dicho Fernando Henrique Cardoso, sin la reforma política no habrá avances ni sostenibilidad en la reforma económica, ni social, ni del Estado, es decir, en el desarrollo humano.

La reforma del Estado como sistema institucional va de la mano con la consolidación democrática. Hay un reconocimiento común de que un Estado viable y reestructurado es esencial para la democracia y para una economía viable. Asimismo, existe una importante dimensión del Estado como ley que es muy relevante para la democracia. En un Estado de derecho débil difícilmente podrá desarrollarse un sistema democrático. En muchos países latinoamericanos el Estado de derecho no se ha universalizado y su alcance territorialmente hablando es escaso. Perú y Colombia son un ejemplo de ello. El Estado de derecho no requiere democracia, aunque pueda facilitarla, y ésta no sólo necesita que funcione el Estado de derecho, sino que también busca profundizarlo y extenderlo.

La reforma del Estado así concebida debe emprenderse a sabiendas de que es rigurosamente necesario reforma del sistema político, es decir, el marco de incentivos y constricciones donde operan los actores de la gobernabilidad. Los cambios institucionales son resultado de iniciativas de uno o varios liderazgos. Esta función es fruto tanto de las preferencias de los grupos de interés como del electorado y, sobre todo, del escenario institucional en los que éstos operan. Estas instituciones estructuran los incentivos no sólo para los gobiernos, legisladores y actores políticos —en general, sino también para los grupos de interés; como resultado ellas modelan la eficiencia del proceso político—. Un problema importante es ver solamente la reforma del Estado como una mera reforma de la burocracia gubernamental. La burocracia se inscribe en una cadena más larga de relaciones: desde los intereses de grupos

y votantes hacia los políticos, desde los políticos hacia los directivos de las agencias burocráticas; y desde los directivos hacia abajo a través de la cadena organizacional de mando. Cuando analizamos a través de estas páginas el proceso político prestamos atención a los arreglos institucionales que crean incentivos en los actores políticos cuyas decisiones y acciones tienen relación con el modelo administrativo que se adopte. Las estrategias de cambio institucional son fruto de amplios consensos y de largo plazo. Habrá factores y condiciones que la fomenten u obstaculicen, eso dependerá del momento en cada país. Esa estrategia deberá tener en cuenta el legado histórico institucional de cada país, ya que no es posible ofrecer un recetario de aplicación universal para la reforma de las instituciones, pues éstas no pueden modificarse desde arriba, con un decreto, ya que son fruto de procesos históricos y del aprendizaje social; por tanto, su cambio también tomará tiempo.

Para acabar, este trabajo aspira a estimular la reflexión y el debate en torno a un tema que consideramos clave para el desarrollo institucional en América Latina. Somos sabedores de las limitaciones empíricas que este trabajo tiene y que serían necesarias para apoyar algunas afirmaciones que aquí se hacen. También somos conscientes que las generalizaciones que hacemos a veces sobrepasan la realidad de un país determinado, pero también sabemos que en otras se quedan cortas.

5. BIBLIOGRAFÍA

- ACUÑA, CARLOS; SMITH, WILLIAM: «The Political Economy of Structural Adjustment: The Logic of Support and Opposition to Neoliberal Reform», en SMITH, ACUÑA y GAMARRA: *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform*, Transaction Press, New Brunswick, New Jersey, 1994.
- ALBERTI, GIORGIO: «Movimentismo and Democracy: An analytical framework and the peruvian case study», en E. DENIZ (ed.): *O desafio da democracia na America Latina*, IPRJ, Rio de Janeiro, 1996.
- COPPEDGE, M. «Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina», *Síntesis*, núm. 22, julio-diciembre, 1994.
- CONAGHAN, CATHERINE y MALLOY, JAMES: «Democracia y Neoliberalismo en Perú, Ecuador y Bolivia», en *Desarrollo Económico*, vol. 36, núm. 144, págs. 867-891, Buenos Aires, 1997.
- CLOSE, DAVID (ed.): *Legislatures and the New Democracies in Latin America*, Lynne Rienner, Boulder y London, 1995.
- DAHL, ROBERT: *La Poliarquía. Participación y oposición*, Editorial Tecnos, Madrid, 1997.
- DUCATENZEILER, GRACIELA y OXIORN, PHILIP: «Democracia, autoritarismo y el problema de la gobernabilidad en América Latina», en *Desarrollo Económico*, vol. 34, núm. 133, Buenos Aires, 1994, págs. 31-52.
- DUVERGER, MAURICE: *L'Influence des Systèmes Electoraux sur la vie politique*, Colin, Paris, 1950.
- HAGGARD, STEPHAN: «La reforma del Estado en América Latina», en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, 1998, págs. 187-230.

- HALL, PETER: *El Gobierno de la Economía*, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1993.
- HARTLYN, J.: «Democracia en la actual América del Sur: Convergencias y diversidades», *Síntesis*, núm. 22, julio-diciembre, 1994.
- HUNTINGTON, SAMUEL P.: *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman and London, 1991.
- ISRAEL, ARTURO: *Institutional Development. Incentives to Performance*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore y London, 1987.
- JORDANA, JACINT, LASAGNA, MARCELO y SALVADOR, MIQUEL: «Descentralización del Estado en América Latina; Participación v/s políticas públicas», en *Agenda. Revista de Gobierno y Políticas Públicas*, págs. 33-57, Bogotá, 1998.
- JONES, MARK P.: *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 1995.
- KAUFMAN, ROBERT: *The Politics of State Reform: a review of theoretical approaches*, working paper Instituto Juan March, Madrid, 1997.
- LINZ, JUAN J.: *La quiebra de las democracias*, Alianza Editorial, Madrid, 1987.
- LINZ, JUAN J.: «The Perils of Presidentialism», *Journal of Democracy*, vol. 1, núm. 1, 1990a.
- «The Virtues of Parliamentarism», *Journal of Democracy*, vol. 2, núm. 2, 1990b.
- «Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?», en LINZ, J.; VALENZUELA, A. (comps.): *Las crisis del presidencialismo. Perspectivas comparadas*, vol. 1, Alianza, Madrid, 1997.
- LINZ, J.; LIPSET, M. S.; BUNGER POOL, A.: «Condiciones sociales para la democracia en América Latina-análisis de la encuesta de Latino Barómetro», en PNUD: *Gobernabilidad y desarrollo democrático en América Latina y el Caribe*, 1998.
- LUPHARI, AREND: «Constitutional Choices for New Democracies», *Journal of Democracy*, vol. 2, núm. 1, 1991.
- LIPSET, SEYMOUR: «Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy», en *American Political Science Review*, 53, 1959.
- MAINWARING, SCOTT: «Presidentialism in Latin America», *Latin American Research Review*, vol. 25, núm. 1, 1990.
- MAINWARING, SCOTT: «Presidentialism, Multipartidism, and Democracy: The Difficult Combination», *Comparative Political Studies*, vol. 26, núm. 2, 1993.
- MAINWARING, S.; SCULLY, T.: *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford University Press, Stanford, 1995.
- NOHLEN, DIETER: *Sistemas Electorales en el Mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978.
- NOHLEN, DIETER: *Los Sistemas Electorales en América Latina y el debate sobre la reforma electoral*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993.
- NORTH, DOUGLAS: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990.
- O'DONNELL, GUILLERMO: «Delegative Democracy», *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1, 1994.
- O'DONNELL, GUILLERMO: «On the State, Democratization and Some Conceptual Problems», *World Development*, vol. 21, núm. 8, 1993.
- O'DONNELL, GUILLERMO: «Otra institucionalización», en *La Política*, núm. 2, segundo semestre, 1996.

- POWER, TIMOTHY J.; GASIOROWSKI: «Institutional Design and Democratic Consolidation in the Third World», en *Comparative Political Studies*, vol. 30, núm. 2 (abril), 1997.
- PRATS, JOAN: «Administración Pública y Desarrollo en América Latina. Un enfoque institucionalista», en *Reforma y Democracia*, núm. 11, Caracas, 1998, págs. 7-48.
- *Reforma de los legislativos Latinoamericanos. Un enfoque Institucional*, BID, ESADE-PNUD, Barcelona, 1997.
- «Organizations, Institutions and Governance. Some new foundations for development strategies», *Working Paper*, núm. 6, IIG, Barcelona, 1995.
- PRATS, JOAN (con la colaboración de JULIA COMPANYY): «La construcción institucional de las capacidades regulatorias. Un tema clave de la agenda del desarrollo», *Revista Instituciones y Desarrollo*, núm. 1, 1998.
- PRZEWORSKI, ADAM: «Democracia y Representación», en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 10, Caracas, 7-44, 1998.
- PRZEWORSKI, ADAM: «Una mejor democracia, una mejor economía», en *Claves*, núm. 70, marzo, 1997.
- PRZEWORSKI, A.; ÁLVAREZ, M.; CHEIBUB, J. A.; LIMOGNI, F.: «Las condiciones económicas e institucionales de la durabilidad de las democracias», *La Política*, núm. 2, segundo semestre, 1996.
- PRZEWORSKI, ADAM: *Reforming the State: Political Accountability and Economic Intervention*, mimeo presentado en la Conferencia «Inequality, the Welfare State and Social Values», Madrid, 1995.
- RONDINELLI, DENNIS: *Regional and Local Development in an era of global integration: market-supporting federalism in Latin America and the Caribbean*, mimeo Foro «Los Caminos de América latina: Estado, Mercado y Equidad», BID-PNUD, Montevideo, 1996.
- SARTORI, GIOVANNI: *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- SHUGART, MATTHEW S.; CAREY, JOHN M.: *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*, New York, Cambridge University Press, 1992.
- STEPAN, A.; SKACH, C.: «Constitutional frameworks and democratic consolidation: Parliamentarism versus presidentialism», *World Politics*, 46, 1993.
- TOMASSINI, LUCIANO: *La reforma del Estado y las políticas públicas*, Universidad de Chile, Centro de Análisis de Políticas Públicas, 1994.
- *Estado, Gobernabilidad y Desarrollo*, BID, 1993.
- TOMMASI, MARIANO y SPILLER, PABLO: *The Institutional Foundations of Argentina's Development*, Paper presentado en el Congreso de la ISNEI, 1999.
- VALENZUELA, ARTURO: «Latin America: Presidentialism in Crisis», *Journal of Democracy*, vol. 4, núm. 4, 1993.
- VARGAS MACHUCA, RAMÓN: *Ideas de Democracia, Modelo de Partido y Paradojas de la Representación Política*, mimeo, 1998.
- WEAVER, KENT; ROCKMAN, BERT (ed.): *Do Institutions Matter*, The Brookings Institution, 1993.
- WHITEHEAD, LAURENCE: «On Reform of the State and Regulation of the Market», en *World Development*, vol. 21, 8, 1371-1393, 1993.
- WORLD BANK: *The State in a Changing World, World Development Report*, Oxford University Press, 1997.
- WORLD BANK: *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, Washington, World Bank, 1998.

