
¿DONDE ENCAJAN LAS DEMOCRACIAS ELECTORALES LATINOAMERICANAS?

Manuel Alcántara Sáez (*)

Los diferentes estudios existentes tanto sobre coyuntura como sobre las tendencias más relevantes presentes en la vida política latinoamericana destacan el fenómeno del asentamiento de regímenes políticos democráticos que se hacen generales a prácticamente todos los países de la región al iniciarse la última década del siglo XX. Si bien situaciones parecidas han acaecido en diferentes momentos de la historia latinoamericana como sucedió en la década inmediatamente anterior a la gran crisis de 1929 y al período de los tres quinquenios que sucedieron a la segunda Guerra Mundial, el actual es un momento cuantitativa y cualitativamente diferente. Por primera vez coinciden en el tiempo un número de países superior a la veintena que son gobernados por líderes elegidos por sufragio popular; proceso que ha recogido todo tipo de filtros y condiciones para asegurar su bondad y la traducción de la libre expresión de los ciudadanos. A la vez, los fenómenos que han tenido lugar en la Europa central y oriental han conformado una situación en la que, virtualmente desaparecido el denominado socialismo real, el avance de formas democráticas ha permitido referirse a "la ola de la democracia que conducen los vientos del cambio". En esta peculiar situación, América Latina se encuentra, pues, inserta en un fenómeno de amplitud universal que sobrepasa la mera extensión regional, aunque si bien es cierto, la aparición de su senda democratizadora ha sido significativamente anterior a la caída de los sistemas comunistas europeos.

Una primera consecuencia, y de ámbito teórico de gran relevancia, que acompaña a este proceso planetario es la inevitable influencia que necesariamente va a tener que producir en el estudio de las formas de gobierno y en las tipologías que de las mismas se han producido. La estrechez de las formas de gobierno democráticas establecidas después de 1945 y mantenidas sin interrupción durante más de cuatro décadas concentró los estudios de política comparada en un número muy reducido de casos nacionales que cumplían los requisitos de ser considerados como poliarquías. En este sentido, los análisis que afloraron en la década de los años sesenta fueron pioneros en la aproximación desde la ciencia política al análisis del gobierno y a las interrelaciones existentes entre éste y las distintas fuerzas políticas, sociales y económicas. Estos trabajos ya recogían experiencias políticas de más de tres lustros de los sistemas democráticos asentados después de la guerra pero, fundamentalmente, basaban sus presupuestos teóricos en los esquemas existentes en dos de los polos victoriosos de la contienda mundial (Estados Unidos y Reino Unido), cuya forma diferente de organizar la política fue elevada a la categoría de modelo (Presidencialismo y Parlamentarismo). De esta manera, la reflexión empírica se centraba en dos casos sobresalientes y en un número que apenas llegaba a la quincena de fórmulas menores, cuya comprensión, en todo caso, se iluminaba con las categorías aprehendidas de los primeros.

(*) Profesor Titular de Ciencia Política en el Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM. Autor del libro *Sistemas políticos de América Latina*. Ed. Tecnos, Madrid, 1990. 2 vols.

Maurice Duverger (1) estableció su conocida clasificación en la que dentro de las denominadas democracias liberales distinguía entre los regímenes de tipo europeo y el régimen de los Estados Unidos; al introducir en su marco las variables de división de poderes y de sistema de partidos políticos existente señalaba una notoria diferencia entre lo que denominaba los regímenes británicos y los de tipo continental, en los que hacía de nuevo una distinción por su parlamentarismo mayoritario, por su parlamentarismo no mayoritario y por el semipresidencialismo. De cualquier manera, lo que Duverger había realizado era avanzar en el análisis jurídico-institucional de Prélot y Boulouis (2) cuando clasificaban las democracias por la naturaleza de las relaciones del pueblo y del gobierno en régimen presidencial, régimen convencional y régimen parlamentario, mediante la inclusión de categorías sociológicas.

Al tener en cuenta el grado de desarrollo económico, así como una probada continuidad democrática en su forma de gobierno desde la primera Guerra Mundial, Seymour M. Lipset (3) estimaba que, también en los años sesenta, solamente 13 países podían ser considerados como democracias estables, sin que entre ellos ninguno estuviera localizado en América Latina, región en la que situaba a solamente seis países (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia y Uruguay) definidos como democracias inestables por "no haber tenido un gobierno dictatorial regularmente constante". Sin embargo, para el escenario definido alrededor de 1960 y alejándose del requisito de un período tan prolongado de estabilidad, Robert Dahl establecía el número de poliarquías representativas en 24, de las cuales, en el entorno latinoamericano, solamente reconocía a tres: Costa Rica, Chile y Uruguay (de las que solamente se mantendría la primera tras la vorágine del autoritarismo militar) (4). Por su parte, Samuel Huntington esbozaba una tipología de sistemas políticos (5) que al recoger un entrecruzamiento de la ratio existente de institucionalización con la variable de participación política generaba un cuadro más sofisticado que los anteriores en el que los casos latinoamericanos se disolvían en el interior de las nueve categorías establecidas. En las tres aproximaciones teóricas, la vertebración de las formas políticas latinoamericanas al ámbito más genérico de la democracia política no incidió en tipología alguna de estas últimas, quedando inmersas en el cuadro teórico del presidencialismo. Solamente Jacques Lambert (6) desarrolló

desde el conocimiento de la realidad latinoamericana una forma peculiar derivada de ésta a la que denominó la "preponderancia presidencialista" la cual, en su opinión, venía a enmascarar auténticas dictaduras constitucionales. En esta misma dirección, Federico Gil (7) señalaba la existencia de "importantes desviaciones del principio de separación" lo que le llevaba a afirmar que en América Latina la separación de poderes "no ha sido observada nunca estrictamente", traduciéndose en un acentuamiento del "predominio del poder ejecutivo".

Más recientemente, Arend Lijphart (8) al analizar 22 tipos diferentes de regímenes democráticos continuados entre 1945 y 1980 cruzando las variables formas de gobierno y cohesión social (homogeneidad-heterogeneidad), no recoge a ningún país latinoamericano; de esta forma, la tipología que establece sobre democracias mayoritarias y democracias de consenso, resultado del citado cruce, se escapa al influjo de la realidad política latinoamericana.

El escenario existente cuando termina 1991 pone suficientemente de relieve lo inadecuado del estudio de la nueva situación siguiendo los parámetros elaborados sobre una muestra tan reducida de casos nacionales como la que se ha venido realizando hasta la fecha. Además, esos casos nacionales que han servido de modelo han visto también recientemente cómo los viejos paradigmas explicativos de su tramoya política peculiar se ven sustituidos por otros nuevos. De esta manera, se difuminan, entre otras, las variables religiosa y de clase social, mientras que toman vigor la lingüística y la ecológica.

En el caso de América Latina se constata el necesario replanteamiento de muchos de los instrumentos utilizados para el estudio de la política desde una aproximación comparada. Se observa que la actual situación de éxito de los procesos democratizadores iniciados a finales de la década de los años setenta comporta un escenario específico en el que se dan cita cuatro situaciones nuevas y una quinta que es reiterativa en la tradición política del área.

En primer lugar, aparece una idea que paulatinamente se va generalizando por la que las categorías tradicionalmente utilizadas para encontrar taxonomías de los sistemas políticos en torno a los ejes parlamentarismo-presidencialismo, democracia de consenso-democracia mayoritaria y sistema de representación proporcional-sistema de representación

(1) Ver Maurice Duverger.

(2) Marcel Prélot y Jean Boulouis. *Institutions politiques et droit constitutionnel*. Dalloz. París, 10.^a Ed. 1987.

(3) Seymour Martin Lipset. *El hombre político*.

(4) La traducción de su obra en castellano: Robert A. Dahl *La poliarquía. Participación y oposición*. Tecnos. Madrid, 1989. En las págs. 85 y 86 se encuentran la enunciación de países democráticos de conformidad con las reglas de la poliarquía.

(5) Samuel P. Huntington. *Political order in changing societies*. Yale University Press. 1968, págs. 78-83.

(6) Jacques Lambert. *América Latina*. Ariel. Barcelona.

(7) Federico G. Gil. *Instituciones y desarrollo político de América Latina*. INTAL. Buenos Aires. 1966. Pág. 74.

(8) Arend Lijphart. *Las democracias contemporáneas*. Ariel. Barcelona, 1987. Es traducción de la obra publicada en inglés en 1984.

mayoritaria, entre otras, quedan obsoletas de cara a las nuevas realidades políticas conformadas, debiéndose repensar unas nuevas de conformidad con los casos reales que se van sucediendo y que cuentan ya en su mayoría con al menos dos períodos presidenciales de gobierno. La definición de los regímenes latinoamericanos como unos de carácter presidencialista es equívoca por cuanto que la casuística constitucional es muy variada llegando a generar cuadros en los que el presidente puede disolver una cámara (Perú y Uruguay), en los que el legislativo tiene potestad de censurar a ministros (Perú, Ecuador) o en los que el legislativo es facultado para elegir al presidente cuando éste no alcanza la mayoría absoluta en los comicios (Bolivia). Igualmente ninguna de las variables definidas para contraponer el carácter mayoritario frente al de consenso del sistema es rigurosamente aplicable. En cuanto a la bipolaridad en el sistema de representación es artificial por cuanto que la mayor parte de los casos nacionales ha adoptado el sufragio proporcional con diferentes tipos de circunscripciones que en algún país llegan incluso a mezclarse (en Ecuador se combinan la circunscripción nacional con las regionales). Por el contrario, en algunos casos (México) se reconoce para la Cámara Baja la forma mixta de sufragio mayoritario y sufragio proporcional.

El papel de los partidos políticos ha visto modificado sustantivamente su significado. De manera que aparece como algo nuevo en sus características a la hora de integrar y de representar intereses; difícilmente tienen una clientela electoral concreta definida por variables tales como la clase social, la región, el género, la etnia, la religión y la ecología. Complementariamente, su definición ideológica es extremadamente vaga, a la vez que dúctil, lo que lleva a una gran disociación entre la ética y el pragmatismo; la inconsistencia a la hora de mantener programas previos mínimos una vez en el poder es la nota dominante. Asimismo es percibida una enorme capacidad de establecer alianzas, cuyo carácter sería insólito según la óptica histórica nacional, pero que se suscitan tanto por el pragmatismo recién enunciado como por el alto número presente en el escenario parlamentario, cuya media es superior a las cinco formaciones. A pesar de que en algunos países se siguen manteniendo identidades partidistas muy fuertes (9) éstos son la minoría, y según los últimos estudios sobre el comportamiento de la opinión pública tienden a diluirse paulatinamente en algunos de los casos.

Paralelamente a esta reformulación del papel partidista se registra un notable decrecimiento del poder sindical. Lo que acontece por el desgaste sufrido por la militancia sindical durante los años de

la represión militar, por los efectos de la crisis económica que han arrojado a la economía informal a un gran número de trabajadores cuyo encuadramiento en el entramado sindical es sumamente complicado, y por el deterioro de la relación partido-sindicato que ha llevado a la ruptura de la vieja fórmula de la "correa de transmisión".

En cuarto término, conjuntamente al período de democratización política de la pasada década, se replantea la puesta en marcha de transiciones destinadas a reemplazar la "matriz estado céntrica" (10) vigente desde 1930, lo que las da un carácter de extrema novedad. O si se prefiere, se trata del engarce entre las transiciones políticas y las económicas. Estas últimas registran una triple formulación: la imposición y el imperio incuestionable de la lógica del mercado; el achicamiento del estado, tanto en lo que se refiere a su reforma estructural como a la privatización de amplios rubros del sector público; por último, la indiscutida y voluntaria internacionalización de la economía nacional sobre la base de la búsqueda de un espacio o de nichos en los mercados internacionales para lo cual el comportamiento de algunos sectores de la economía nacional adquiere cotas de furiosa competitividad; y mediante el énfasis en los redescubiertos procesos de integración subregional.

Conjuntamente con estas cuatro situaciones nuevas que componen el escenario actual latinoamericano aparece como elemento recurrente el retorno a la democracia electoral, cuya vigencia otrora llegó a comportar posibles soluciones a la crisis de modernización política del continente y que se mostró incapaz de establecer ligaduras lo suficientemente sólidas que llegaran a asegurar la consolidación del sistema democrático. Sin embargo, las continuidades tanto con el pasado como con las modalidades de ingeniería electoral tendentes a asegurar la operatividad del sistema político son evidentes.

Este escenario que conforma a las democracias emergentes en la actualidad, o en otros términos, a los países en vías de consolidación democrática latinoamericanos concita dos características que se contraponen. La primera se refiere al déficit democrático crónico previo, existente en toda la región y que fue consecuencia del populismo, de los regímenes sultanísticos centroamericanos, de la revolución como método de alcanzar el poder y del autoritarismo burocrático-autoritario. Todo este legado aportó una recurrente minusvaloración del hecho electoral que se tradujo en comicios nulamente competitivos donde se proscribían candidatos y opciones políticas y en los que la manipulación del censo y de los resultados era la norma habitual.

(9) Los casos más tradicionales en este sentido serían los de Argentina (peronistas y radicales), Colombia (liberales y conservadores), Costa Rica (liberacionistas y democristianos), Chile (democristianos, derecha y socialistas), Perú (apristas y antiapristas), Uruguay (blancos, colorados y frenteamplistas) y Venezuela (adecos y copeyanos).

(10) Ver Marcelo Cavarozzi. *Revista de Estudios Políticos*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. n.º 74.

Como consecuencia inmediata, si lo democrático era equiparado a lo electoral y éste era sinónimo de corrupción, fraude y violencia el descrédito de la prédica y de la praxis democrática era total (11). La incidencia en la cultura política de los ciudadanos y la confusión en torno a los valores democráticos fue total, hechos ambos que trajeron consigo en unos casos la inhibición y en otros el rechazo definitivo a la democracia como método.

En frente de esta circunstancia se encuentra, no obstante, que el elemento relevante e incuestionable que aporta el último período de democratización regional es el éxito de la práctica totalidad de los procesos electorales (solamente admiten dudas los de México). Por primera vez en más de cinco décadas en algunos casos (Argentina y Perú) y en general en su historia (Nicaragua, El Salvador, República Dominicana) se ha producido la alternancia política entre dos gobiernos libremente elegidos y de distinto color político mediando el respeto a la más estricta legalidad constitucional. Además, se ha ampliado notablemente el ámbito electoral, de suerte que no sólo concierne esta ampliación al marco del censo (sufragio universal completo y mayoría de edad a los 18 años) sino que también abarca a nuevos escenarios insólitos hasta la fecha como son los de las provincias y municipios, así como empresariales y sindicales. Finalmente, se constata la presencia generalizada en los diferentes sistemas políticos de una sensación de certeza en la existencia de una próxima elección en el tiempo legalmente establecido.

El éxito técnico de los procesos electorales, junto con períodos de estabilidad inusitada que ya se extienden por más de diez años para una gran mayoría de los países, se encuentra en la base de la aparición de una tendencia, marcadamente institucionalista, que está a punto de convertirse en creencia y que establece una relación funcional, prácticamente unívoca, y elevada a la categoría de necesaria y suficiente, entre los hábitos y mecanismos de la práctica democrática y la propia supervivencia del sistema democrático (12); a pesar de la existencia de voces de alarma suficientemente sonoras y escépticas en contra de los efectos de la ingeniería política que pueden arrastrar los mecanismos electorales (13).

Mediante una visión estrictamente institucionalista, los países latinoamericanos pueden llegar a ser

extrapolados de su propia realidad socioeconómica y ascendidos a un nivel teórico de laboratorio en el que se recargan las tintas sobre los aspectos formales del proceso político a los que se les hace casi únicos responsables de la benignidad del funcionamiento de la totalidad del sistema. Sin embargo, el caso latinoamericano no sólo hereda problemas políticos serios derivados de la forma en que se llevaron a cabo las transiciones políticas (14) sino que también presenta problemas sociales y económicos similares a los del inicio de la década de 1960, con el agravamiento de haberse alcanzado un estadio de urbanización muy elevado, de pesar sobre las finanzas nacionales la carga de la deuda externa y de encontrarse la economía internacional más cerrada en tres grandes bloques.

De estas tres circunstancias, es el proceso de movilización social hacia las urbes el que tiene unas implicaciones mayores sobre los niveles de representación puesto que, en primer lugar, se han sepultado definitivamente las formas de comportamiento de cierto engranaje partidista clientelar, lo que se traduce en fenómenos anómicos cuya expresión diferenciada puede ir desde unos altos índices de abstención a la integración en formas de respuesta violentas fundamentalistas, cuya expresión más conocida es la peruana de Sendero Luminoso, pasando por el apoyo a candidaturas marginales sin engarce alguno con el universo partidista previamente existente. En segundo término, la localización de masas marginadas plantea un reto de difícil superación sobre la eficacia directa de políticas públicas en torno a la vivienda, salubridad, transportes y educación que afectan tanto a niveles inferiores del proceso de toma de decisión política (de municipios a gobernaciones) como al marco estatal, con el consiguiente coste negativo en el balance electoral.

En cuanto a la hipoteca de la deuda externa y a la dificultad de concretar un mejor engarce en la economía internacional, ambas condicionan las reformas emprendidas en favor del establecimiento de una economía de mercado mediante la desregularización, las privatizaciones de empresas y servicios del sector público y la utilización de políticas monetaristas indiscriminadas. Los efectos de las mismas en un sistema político sujeto a consultas electorales periódicas acarrea incertidumbres notables sobre las deci-

(11) Ver sobre este apartado Manuel Alcántara. "El problema de la democracia". *Revista de Occidente*. Madrid, septiembre, 1991.

(12) Ya Larry Diamond y Juan J. Linz en la introducción de Larry Diamond, Juan J. Linz y Seymour Martin Lipset. *Democracy in developing countries. Latin America*. Lynne Rienner Publishers. Boulder, Colorado, 1989, págs. 19-30 recogen el impacto de las instituciones políticas como fuente de fracaso o de progreso del sistema democrático. De la misma manera, el debate abierto por Juan J. Linz en *Democracy: Presidential or Parliamentary. Does it make a difference?*, insiste en la variable institucional como valor independiente.

(13) Ver Dieter Nohlen. "La política de la reforma electoral". *La reforma electoral en Latinoamérica*. Memorias del IV curso anual interamericano de elecciones. IIDH-CAPEL. San José de Costa Rica, 1991. Pág. 170.

(14) Y cuyo legado más determinante lo constituye tanto la pervivencia de valores autoritarios en la cultura política de la sociedad como la autonomía de las Fuerzas Armadas. En este último sentido ver Augusto Varas (coord.) *La autonomía militar en América Latina*. Nueva Sociedad. Caracas, 1988. Alain Rouquié. "La desmilitarización y la institucionalización de los sistemas políticos dominados por los militares en América Latina". En Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead. *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas 3*. Paidós. Buenos Aires, 1988. Págs. 171-212. Y Louis W. Goodman, Johanna S.R. Mendelson y Juan Rial (Comp.). *Los militares y la democracia*. Peitho. Montevideo, 1990.

siones de los gobiernos que presuponen derrotas por la ineficacia de las medidas tomadas tanto por el erróneo diseño de las mismas como por los defectuosos resultados obtenidos. Por el contrario, en agosto-septiembre de 1991, dos elecciones parciales, las de Argentina y México, han sancionado la bonanza de los resultados conseguidos por las políticas gubernamentales. El comportamiento de estos resultados, en sendas situaciones, se aproxima al de otros electorados de sistemas democráticos más longevos frente a situaciones similares.

Las actuales democracias electorales latinoamericanas se engarzan a aquéllas otras que se encuentran dominadas por el principio de la incertidumbre (15) en lo que se refiere a las expectativas producidas por el régimen político conformado. Todo ello es una situación típica de casos en los que se acaba de dejar bien una prolongada situación autoritaria o bien una dilatada serie de situaciones dominadas por la inestabilidad crónica en la que formas pseudodemocráticas se alternan sucesivamente con otras autoritarias. Frente a sistemas democráticos más avanzados, o si se prefiere más consolidados en los que la certeza es una categoría dominante, ésta es una situación que, genéricamente, está en trance de consolidación democrática.

Volviendo al comienzo de la presente nota, de lo que se trata, pues, es de encajar, en el seno de la teoría democrática y su aplicación a los sistemas políticos, a los nuevos países que han adoptado y asentado durante más de una década los procedimientos democráticos e inferir sus características más débiles que les hacen no poder ser considerados en el ámbito reducido de los sistemas estudiados por Lijphart en su obra ya citada. Si se estima que los sistemas políticos para que puedan considerarse consolidados deben dar cobijo a un equilibrio entre un alto grado de institucionalización poliárquica, un nivel de eficacia suficiente para ofrecer soluciones a los problemas más generales con los que se

enfrenta la población, y una aceptación por parte de la mayoría, tácita o expresa, de que las reglas del juego político establecidas son las únicas posibles hasta llegar a convertirse en una "creencia cívica", se está estableciendo un umbral para poder ubicar a los distintos sistemas nacionales en diferentes apartados.

Las denominadas en esta nota democracias electorales pueden integrarse en un espacio definido por una correcta y continuada praxis institucional poliárquica que, sin embargo, se ve influenciada por el peculiar legado de la transición política llevada a cabo en los aspectos enunciados anteriormente. Pero, por el contrario, la eficacia de las diferentes políticas puestas en marcha hasta 1991 no ha conseguido los objetivos ni en asegurar el crecimiento de la riqueza nacional, ni, mucho menos, en disminuir la brecha existente entre la minoritaria burguesía y las masas depauperadas. Tampoco se ha conseguido ampliar el margen de confianza de la población en el sistema político; lo cual se evalúa no únicamente en la aceptación de la democracia o en la participación electoral sino en la capacidad de fiarse del sistema, del imperio de la ley y de sus dirigentes. Todo ello define una situación peculiar, diferente de la de las democracias consolidadas donde o no aparecen o se han superado esas constricciones. Esta situación es obviamente dinámica en cuanto a que las restricciones conceptuales señaladas están sometidas a mecanismos de negociación continuos en el proceso de toma de decisiones por mor de la operatividad de la práctica poliárquica. Es por esta razón que el caso de las democracias electorales latinoamericanas puede ser definido como de países en vías de consolidación democrática (16). El reto analítico consiste en el engarce de las mismas conjuntamente con las especiales formas que están surgiendo en Europa Central y Oriental en el modelo macro de una teoría general de las democracias contemporáneas.

RESUMEN

El autor destaca la dificultad existente a la hora de establecer tipologías en las que puedan encuadrarse los actuales sistemas democráticos latinoamericanos. Las elecciones realizadas durante la década de los años 80 han probado que se trata de sistemas que funcionan correctamente desde el punto de vista formal, aunque tienen serias dificultades para resolver problemas que afectan a su eficacia y que por consiguiente lastran su consolidación.

ABSTRACT

The author emphasizes the difficulties existing when trying to establish typologies in which we could frame the current latinoamerican democratic systems. The elections celebrated during the eighties proved that from the formal point of view, these systems functioned correctly, although they suffered from serious difficulties to solve problems of efficacy and then they make not very easy their consolidation.

(15) Ver Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter. *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones sobre las democracias inciertas 4*. Paidós. Buenos Aires, 1988. Pág. 15 y ss.

(16) Ver Manuel Alcántara "Sobre el concepto de países en vías de consolidación democrática en América Latina". *Revista de Estudios Políticos*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. N.º 74. Octubre-diciembre 1991.