

Gobernabilidad democrática en América Latina (instituciones y liderazgos)

Por Patricio Navia e Ignacio Walker

DOCUMENTOS

Si hace dos décadas la preocupación de los países de la región consistía en hacer posibles las transiciones a la democracia, dos décadas después el principal desafío consiste en alcanzar y asegurar la gobernabilidad democrática. Para abordar adecuadamente en qué consiste el reto que enfrentan los países de la región, aquí nos abocamos a dos grandes temas. Primero, discutimos en qué consiste la democracia. En esta discusión teórico-práctica nos detenemos en lo que consideramos uno de los principales desafíos de la democracia en América Latina: la consolidación de la democracia en un contexto favorable para la aparición de liderazgos populistas. Definimos el populismo tentativamente como la tendencia de los líderes .usualmente presidentes. a disminuir el número de actores de veto en el sistema político, deteniéndonos en el análisis de las tensiones entre instituciones y liderazgos. En una segunda parte, nos abocamos a discutir cómo ha funcionado la democracia en América Latina en los últimos 15 años, a partir de las reformas económicas neoliberales del llamado Consenso de Washington. Nos detenemos en el análisis y las tensiones entre “democracia de instituciones” y “democracia personalista”, las que identificamos con respuestas no populistas y populistas, respectivamente, a las reformas neoliberales de la década de 1990. Argumentamos que es la democracia de instituciones la más funcional o acorde con las exigencias de la gobernabilidad democrática en América Latina.

Patricio Navia es master teacher of global studies en el General Studies Program y profesor adjunto del Centro de Estudios Latinoamericanos y del Caribe de New York University. En Chile, es profesor de ciencias políticas en el Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad Diego Portales. Obtuvo un doctorado en ciencias políticas en New York University. Anteriormente obtuvo un master en la misma disciplina de la Universidad de Chicago y una licenciatura en ciencias políticas y sociología de la Universidad de Illinois. Es columnista de *La Tercera* y *Revista Capital*. Su libro *Las grandes alamedas. El Chile post Pinochet* (Mondadori, 2004) estuvo entre los más vendidos en Chile el 2004. Su libro *Mérito y Competencia: Amores de mercado* (escrito junto a Eduardo Engel) será publicado el 2006.



Ignacio Walker es doctor en Ciencias Políticas, Universidad de Princeton (Estados Unidos). Ha sido abogado de la Vicaría de la Solidaridad, en el campo de los derechos humanos, investigador, secretario ejecutivo y actualmente Presidente de CIEPLAN (Corporación de Estudios para Latinoamérica); profesor de la Universidad Católica, Universidad de Chile, Universidad Andrés Bello y Universidad de Stanford; miembro del Consejo Asesor del Kellogg Institute de la Universidad de Notre Dame y del Programa de A. Latina de la Universidad de Princeton. Diputado de la República de Chile (1994-2002), desempeñándose como Presidente de las Comisiones de Defensa Nacional y Constitución, Legislación y Justicia. Entre los años 2004-2006 se desempeñó como Ministro de Relaciones Exteriores de Chile. Es autor de tres libros y de una treintena de artículos y papers publicados en varios países.



El fin de la Guerra Fría coincidió con la más amplia y exitosa ola de democratización que haya experimentado América Latina en su historia. A partir de fines de la década de 1980, la democracia ya era “the only game in town”. Sin embargo, dos décadas después del auspicioso inicio de las transiciones a la democracia, los resultados han sido contradictorios. Mientras, por un lado, se han consolidado las elecciones como los únicos mecanismos legítimos para determinar a las autoridades, por otro, la calidad de la democracia en muchos lugares y en muchos aspectos es menos que satisfactoria. Los niveles públicos de adhesión a la democracia en algunos países son preocupantemente bajos. En otros, la preocupación por la corrupción, los bajos niveles de participación y los diseños institucionales inconducentes a la adecuada rendición de cuentas por parte de las autoridades, dejan en evidencia falencias indiscutibles en las democracias regionales. Los magros resultados económicos en muchos países de la región han debilitado los fundamentos de los sistemas democráticos.

Si hace dos décadas la preocupación de los países de la región consistía en hacer posibles las transiciones a la democracia, dos décadas después el principal desafío consiste en alcanzar y asegurar la gobernabilidad democrática. La democracia debe ser un sistema autosustentable capaz de producir resultados concretos para los ciudadanos. Sólo en la medida que su ejercicio contribuya a fortalecer el sistema democrático, éste será un círculo virtuoso que pueda producir tanto resultados concretos para las personas como sistemas de gobierno que logren satisfacer los estándares internacionales de democracia.

Para abordar adecuadamente en qué consiste el reto que enfrentan los países de la región, aquí nos abocamos a dos grandes temas. Primero, aunque parezca extraño o innecesario, discutimos en qué consiste la democracia. A partir de una definición minimalista, planteamos ciertos criterios formales que deben estar presentes para poder llamar democrático a un sistema. En esta discusión teórico-práctica, nos detenemos en lo que consideramos uno de los principales desafíos de la democracia en América Latina: la consolidación de la democracia en un contexto favorable para la aparición de liderazgos populistas. La gobernabilidad democrática enfrenta un difícil desafío cuando emergen ese tipo de liderazgos legitimados a través de la celebración de elecciones democráticas. Al discutir cómo esto ocurre, planteamos mecanismos que pueden contribuir a consolidar la “democracia de instituciones” para así reducir la posibilidad de éxito de los liderazgos populistas. Porque el populismo no puede ser combatido limitando los componentes representativos (elecciones) y participativos de la democracia, alegamos que el mejor antídoto contra el populismo está en la consolidación de instituciones democráticas.

En una segunda parte, nos abocamos a discutir cómo ha

funcionado la democracia en América Latina en los últimos 15 años. Para ello, analizamos el desempeño y desarrollo de la democracia en el contexto de las reformas económicas que fueron adoptadas en la mayoría de los países de la región a partir de la década de 1980 y durante la década de 1990. Analizamos cómo la interacción de instituciones débiles, la obstinada desigualdad de ingresos y oportunidades característica de las sociedades latinoamericanas, y la reacción natural de rechazo a algunos de los efectos negativos de las reformas económicas del Consenso de Washington, produjeron situaciones propicias para la aparición de liderazgos populistas. Al analizar la experiencia de diferentes países mostramos cómo el contexto de instituciones sólidas y de políticas sociales y económicas acertadas contribuyó a consolidar la democracia en algunos países de la región. A su vez, argumentamos que la interacción de instituciones democráticas menos consolidadas facilitó en otros países la aparición y éxito de liderazgos populistas que terminaron por adoptar políticas económicas y sociales inconducentes a un desarrollo sostenido y a la reducción permanente de los niveles de pobreza y de desigualdad.

Terminamos sugiriendo que la preocupación de los tomadores de decisión y de organismos nacionales e internacionales interesados en contribuir a la consolidación democrática debe centrarse en la gobernabilidad democrática. En la medida que los países tengan sistemas institucionales sólidos y políticas económicas y sociales que estimulen el crecimiento económico, reduzcan la pobreza y combatan la exclusión, la región podrá desarrollar una gobernabilidad democrática sustentable y duradera.

Definiendo y acotando los alcances de la democracia

La democracia es un sistema donde los partidos pierden elecciones (Przeworski 1991, siguiendo a Dahl 1971). Como tal, está constituida por una serie de reglas de procedimientos que pueden variar dependiendo de las características sociales, culturales e históricas de cada sociedad. Por eso, la democracia es un sistema flexible y dinámico. No obstante, todas las democracias que gozan de saludable reputación comparten algunos atributos. Siguiendo esta definición, las democracias tienen cuatro características esenciales.

Primero, **las democracias son sistemas**. Esto es, hay reglas del juego determinadas con anterioridad y estables en el tiempo que garantizan una cancha pareja para todos. Un número suficiente de actores políticos acepta estas reglas que, por cierto, son susceptibles de ser alteradas, pero los procedimientos para hacerlo están establecidos a priori. Las democracias tienen características que permiten transparencia en las reglas del juego. La periodicidad de las elecciones y la estabilidad en las reglas del juego limitan la dimensión de lo que está en juego. Ya que es un juego repetido, donde los perdedores también tienen garantizados

algunos derechos (en particular, aquel de volver a competir en igualdad de condiciones), las democracias tienden a ser autosustentables (Przeworski 2005).

Una segunda característica esencial de la democracia es la **existencia de partidos políticos**. No hay democracias estables sin partidos. Los partidos políticos vienen a constituir las principales herramientas de representación que tienen los sistemas. A diferencia de las definiciones clásicas de democracia directa, en nuestras sociedades modernas la única forma posible de democracia es aquella que se basa en la representación. En democracia, los electores confían a sus representantes la defensa de sus propios intereses y de los intereses del país (Brennan and Hamlin 1999; Manin 1997).

En tanto representativas, las democracias precisan que las personas entreguen la defensa de sus intereses a terceros. En estas situaciones de agente-principal, una persona (principal) necesita confiar la solución de un problema a otra persona (agente). Pero, dado que es incapaz de evaluar tanto la capacidad del agente como el resultado final de la tarea, el principal enfrenta un desafío complejo que puede ser ilustrado recurriendo a la analogía de un mecánico de automóviles. La dueña del automóvil averiado necesita arreglar el problema sin incurrir en costos “o cobros” innecesarios. Pero, al no ser ella mecánica, no puede evaluar adecuadamente la veracidad del arreglo recomendado por el mecánico. Peor aún, ni siquiera sabe si éste ha identificado correctamente el problema. La dueña del automóvil no sabe cuál es el mecánico (agente) más confiable. Aunque el acceso a más información “otros mecánicos” contribuye a reducir el problema, si sólo se consulta con mecánicos corruptos e ineficientes, la información no será de mucha utilidad. Por ejemplo, un mecánico puede diagnosticar un problema complejo y costoso mientras que otro puede diagnosticar un problema que implicaría costos mínimos. Aunque quisiera pensar que el diagnóstico más optimista es el correcto, la dueña del automóvil no sabe la verdadera razón del averío. Los problemas de agente-principal a menudo se solucionan gracias a la reputación de los actores involucrados. Así, por ejemplo, un mecánico puede mostrar su calidad con sellos de servicio autorizado. Esos “information short-cuts” (atajos de información) reducen la asimetría de información que existe entre los mecánicos (que conocen su propia calidad y su nivel de honestidad) y los clientes (que los desconocen.) En democracia, los partidos políticos son como los mecánicos. Los partidos establecidos constituyen la principal herramienta que facilita la tarea de electores que precisan tomar decisiones informadas al momento de escoger a sus representantes. En países con partidos estables, los electores solucionan mejor sus problemas de agente-principal que en sociedades donde el sistema de partidos es mucho más inestable y fluido. Pero, al igual que en una sociedad donde todos los mecánicos son malos, la estabilidad del sistema

de partidos no es suficiente. Hay países con sistemas de partidos estables, pero los partidos políticos no son debidamente representativos ni están adecuadamente organizados para canalizar los intereses de aquellos electores que dicen representar. Así, un sistema de partidos estable es un requisito necesario pero no suficiente para satisfacer el segundo elemento constitutivo de nuestra definición de democracia. Por cierto, deben existir ciertos mecanismos de control que permitan discernir la calidad de los partidos políticos. Los partidos deben tener incentivos para rendir cuentas. Porque constituyen instituciones de la democracia, a menudo así refrendadas en las propias constituciones políticas, los partidos debiesen tener el nivel de transparencia y una estructura conducente a la rendición de cuentas propias de otras instituciones de la democracia.

En años recientes, América Latina ha visto el crecimiento de una sociedad civil que busca hacer que los organismos de estado sean más transparentes en la forma en que se desempeñan y respecto a las decisiones que toman. Diferentes organizaciones no gubernamentales (ONG) y organismos internacionales han buscado promover una mayor transparencia y un mejor acceso a la información pública para así lograr mejorar la calidad de la democracia. Sorpresivamente, esas iniciativas no han alcanzado a los partidos políticos. En general, los partidos políticos no han desarrollado una cultura que favorezca la transparencia y la rendición de cuentas. Es verdad que algunos partidos tienen procedimientos democráticos entre sus militantes, pero también es cierto que aquellos partidos representan intereses de grupos sustancialmente más amplios que los de sus militantes. A diferencia de muchas empresas privadas de interés público, los partidos políticos ocupan un área gris entre lo privado y lo público. En muchos países, los partidos políticos reciben financiamiento estatal. En otros, por explícito mandato de la ley, por los incentivos de los sistemas electorales o bien por la propia tradición nacional, los partidos constituyen el principal camino a través del cual los aspirantes a puestos de elección popular logran ocupar dichos escaños. Aun en países donde el sistema de partidos es débil, fluido e inestable, en cada elección constituyen la principal vía por la que los aspirantes se convierten, primero, en candidatos y, luego, en representantes democráticamente electos (Morgenstern and Siavelis 2004).

Los partidos políticos también han sido sindicados como un buen antídoto contra la aparición de liderazgos populistas en América Latina. Desde la primera mitad del siglo XX, el populismo se ha convertido en una característica recurrente en las experiencias democráticas de la región (Cammack 2000; Di Tella 1997; Weyland 2004). Adicionalmente, el populismo ha sido identificado con la debilidad de la democracia, ya sea como causa de su debilitamiento o como resultado del mismo (Conniff 1999; Dugas 2003; Hawkins 2003; Weyland 2001). Por eso, en la medida que los

partidos políticos estén adecuadamente constituidos para representar en forma efectiva a los distintos estamentos de la sociedad, disminuirá la posibilidad de que América Latina siga viendo la aparición y consolidación de liderazgos populistas (Navia 2003; Walker 2006).

En un contexto donde América Latina avanza acertadamente, aunque con excesiva lentitud, hacia la consolidación democrática (UNDP 2005), los partidos políticos han escapado a la demanda por una mayor transparencia y mejor rendición de cuentas. Pero, ya que son un elemento constituyente esencial de las democracias, los partidos políticos debieran también ser alcanzados por el oportuno impulso por lograr una mejor rendición de cuentas y una mejor calidad de las instituciones democráticas de los países. El tercer componente es la **celebración de elecciones**. La democracia moderna es esencialmente representativa (Manin 1997). Para que su componente representativo funcione adecuadamente, se precisan elecciones sistemáticas. Si bien existe un amplio consenso en la necesidad de tener elecciones libres, informadas y que tengan barreras de entrada razonables y mecanismos que garanticen el sufragio universal y que a la vez prevengan el fraude, hay menos consenso sobre qué mecanismos son necesarios para lograr objetivos. No obstante, aunque no existe una receta única, la calidad de las elecciones puede ser adecuadamente evaluada a posteriori. Después que una elección ha sido celebrada, la aceptación de los resultados por parte de ganadores y perdedores es la mejor evidencia de la legitimidad del proceso electoral.

En general, el organismo encargado de realizar las elecciones debiera ser autónomo. Adicionalmente, el conteo de votos debiese ser transparente y también autónomo del gobierno de turno. Los candidatos y partidos que compiten en elecciones debieran tener la potestad para que sus simpatizantes puedan constituirse organizadamente como observadores (o apoderados) en los sitios de votación para asegurar la libertad del voto. Finalmente, debiesen también existir mecanismos para dirimir conflictos y solucionar controversias. Estos mecanismos deben ser potestad de organismos preferentemente autónomos que den garantías de imparcialidad. Sin adecuados mecanismos de solución de controversias electorales, en especial en un contexto donde las encuestas permiten focalizar las campañas en grupos de electores determinados y, por lo tanto, las elecciones tienden a ser más competitivas, el tercer componente de esta definición de democracia no podrá convertirse en una cotidiana realidad en la región.

El cuarto componente en esta definición, minimalista pero exigente, es que las elecciones estén asociadas con la **incertidumbre sobre los resultados**. Cuando hay incertidumbre, los involucrados saben que deben realizar una campaña más ardua “que deben trabajar más” para triunfar. Las experiencias de democracias restringidas, donde

los partidos se turnaban en el poder y donde las elecciones no eran determinantes para identificar quiénes llegarían al gobierno y quiénes quedarían fuera, inevitablemente llevaron a los partidos y a las elites a prescindir de los electores y, por lo tanto, devinieron en sistemas poco transparentes donde la rendición de cuentas se tornaba innecesaria.

Así como en las economías de mercado la competencia lleva a los oferentes a entregar productos y servicios de mejor calidad, en democracia ocurre una dinámica similar. En la medida que haya incertidumbre sobre los resultados de una elección, los partidos políticos y los candidatos tendrán que trabajar más arduamente para lograr ocupar los puestos a los que aspiran. Sin competencia los mercados no funcionan. Sin incertidumbre, la democracia electoral (que puede ser entendida en forma minimalista también como un mercado) tampoco funciona.

Comprensiblemente, muchos se niegan a aceptar la analogía de la democracia con un mercado. Ya que los consumidores valen lo que vale su capacidad de consumo, los mercados son esencialmente desiguales. Pero en democracia, todos los ciudadanos tienen la misma capacidad de “consumo” –en la medida que se respete el principio de una persona, un voto. Por cierto, así como la información es esencial en los mercados, las elecciones también deben tener suficiente información para que la incertidumbre funcione a favor y no en contra de los electores. Si los electores no conocen las propuestas de los candidatos, si el sistema de partidos es volátil o si el país tiene una historia de candidatos que prometen una cosa y luego hacen otra, la incertidumbre no permite a los electores tomar decisiones informadas. La transparencia en el acceso a la información y un conocido registro sobre el historial de los candidatos y los partidos en el cumplimiento de sus promesas contribuye mucho a ayudar a los electores a convertir la incertidumbre de los procesos electorales en herramientas útiles para tomar decisiones más informadas.

Finalmente, el requisito de incertidumbre en el proceso electoral no puede estar limitado sólo a que no se sepa de ante mano quién va a ganar la elección. No basta con evitar la vieja usanza del México gobernado por el PRI, donde las elecciones no se celebraban, sino que se organizaban. El componente de incertidumbre en el proceso electoral debe también incluir un diseño institucional que haga que esa incertidumbre sea útil para que el elector obtenga información relevante que le permita tomar decisiones informadas.

Democracia como sistema de instituciones

Las democracias son sistemas de instituciones donde las elecciones ocupan un espacio primordial. Pero hay otros componentes que también son necesarios. Las instituciones constituyen pesos y contrapesos que acotan, limitan, restringen, pero también facilitan y legitiman el ejercicio del poder por parte de los representantes democráticamente electos. Las instituciones son la mejor forma de garantizar

que la discrecionalidad en el ejercicio de los derechos y atribuciones de los gobernantes estará acotada.

Tradicionalmente, sus características específicas han permitido la caracterización de los sistemas democráticos. Así, por ejemplo, podemos distinguir entre democracias presidencialistas y democracias parlamentarias. Siguiendo clasificaciones que enfatizan otros criterios, podemos hablar de gobiernos democráticos centralizados y descentralizados (o federales). Otros subrayan aspectos formales de las democracias, como la distribución de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo.

En América Latina, donde los sistemas presidencialistas son la norma, han surgido voces que sugieren la adopción de sistemas parlamentarios. Porque están asociados a una mayor estabilidad y porque permiten que el poder se concentre menos, los sistemas parlamentarios han sido señalados como una alternativa conveniente (Linz and Valenzuela 1994a; Linz y Valenzuela 1994b). Otros han estudiado cómo determinadas reglas del juego afectan el balance de poder entre el Legislativo y el Ejecutivo (Aleman 2003; Aleman 2005; Aleman y Saiegh 2005; Cheibub, Przeworski y Saiegh 2004; Cheibub, Przeworski y Saiegh 2002). A su vez, otros han señalado que las reformas que contribuyen a la descentralización pueden tener efectos positivos y otros resultados nocivos para la democracia (Eaton 2004; Jones et al. 2002; Montero y Samuels 2003). Todas estas contribuciones analizan determinados componentes de las instituciones democráticas aisladas de otros componentes. Así, aunque ofrecen iluminadores aportes, estos estudios no logran ofrecer un modelo que explique la interacción conjunta de diferentes elementos del sistema institucional. Apropiadamente, Tsebelis ha sugerido una alternativa novedosa que busca unificar distintos criterios para clasificar las democracias (Tsebelis 2002). En vez de identificar las distintas instituciones de acuerdo a su tipo y atribuciones, Tsebelis sugiere que podemos entender las instituciones como actores de veto. En algunas democracias (sistemas centralizados, presidencialistas, unicamerales y donde el Ejecutivo tiene enormes atribuciones respecto al Congreso) el número de actores de veto es menor que en sistemas descentralizados, bicamerales, con tribunal constitucional, Banco Central autónomo, gobiernos locales fuertes y un presidente con menores atribuciones respecto al Legislativo. Al plantear las instituciones como actores de veto, Tsebelis permite comparar el grado de influencia de instituciones aparentemente muy distintas en el proceso de toma de decisiones del gobierno.

Las instituciones constituyen actores de veto cuya influencia y cuyo número varía de democracia en democracia. Ya que todas las instituciones son actores de veto, esta caracterización nos permite comparar instituciones disímiles, como el parlamentarismo o el federalismo, siguiendo un solo criterio, la capacidad y rango de veto que ejerce cada

institución al interior del sistema. El modelo de Tsebelis puede ser utilizado para entender el efecto combinado de diferentes instituciones democráticas. Así, por ejemplo, podemos entender mejor las diferencias entre sistemas presidencialistas, bicamerales, descentralizados, con Banco Central independiente, elección directa de gobernadores provinciales y corte constitucional independiente del Poder Judicial y, por otro lado, sistemas presidencialistas con características diferentes o sistemas similares al ya descrito pero que son parlamentaristas. Este modelo permite la comparabilidad de diferentes características del diseño institucional, entendiendo cada uno de sus elementos como actores de veto con diferentes grados de influencia.

Aquí utilizamos la propuesta de Tsebelis para entender mejor un fenómeno que ha existido históricamente en las democracias regionales: el populismo. Si bien hizo su aparición en las décadas de 1930 y 1940 y buscaba incorporar a las crecientes masas de obreros urbanos (Conniff 1999; Di Tella 1965; Di Tella 1997; Weyland 2001), el populismo se ha convertido en un fenómeno recurrente en la región. Sin entrar a abordar la extensa discusión sobre qué constituye populismo y cuáles experiencias políticas pueden ser consideradas como populistas (Barr 2003; Cammack 2000; Dornbush y Edwards 1992; Dugas 2003; Hawkins 2003; Knight 1998; Murillo 2000; Stein 1999; Szusterman 2000; Weyland 2001; Weyland 2003), aquí definimos populismo tentativamente como la tendencia de los líderes, usualmente presidentes, para disminuir el número de actores de veto en el sistema político.

Así, aunque difieran en las políticas económicas que adoptan -siendo algunos considerados neopopulistas neoliberales, otros considerados como populistas tradicionales, y otros como "neopopulistas"- todos los líderes populistas comparten su predilección por reducir el número de actores de veto. Si bien difieren de los líderes autoritarios en que los populistas a menudo se legitiman, una y otra vez, a través de elecciones relativamente limpias y competitivas, los populistas tienden a preferir sistemas donde el número de actores de veto sea reducido. En general, podemos identificar las experiencias populistas en América Latina con la tendencia de los líderes a reducir el número de actores de veto. Naturalmente, esta tendencia se expresa, primero, en los conflictos entre los líderes democráticamente electos y algunas instituciones que se atraviesan por motivos más o menos legítimos. en el impulso de los nuevos líderes por llevar adelante sus promesas o cumplir sus programas y objetivos.

Instituciones y liderazgos

Hay una tensión evidente entre la fortaleza de las instituciones y la aparición de liderazgos personalistas. A mayor fortaleza institucional, más acotados los liderazgos personales. Pero, también, la aparición de liderazgos fuertes que concentran

grandes cuotas de poder son sólo posibles en contextos de debilidad de instituciones. Cuando las instituciones democráticas son sólidas y fuertes, los liderazgos personalistas pueden desarrollarse en contextos acotados que, por cierto, pueden ser conducentes a fortalecer aún más las instituciones democráticas.

De hecho, sabemos que los liderazgos carismáticos y convocadores son esenciales para obtener triunfos electorales. Los buenos candidatos son capaces de comunicar exitosamente sus propuestas. Porque los medios masivos de comunicación se han convertido en los principales vehículos para comunicar mensajes, y porque los mensajes precisos y convocantes son las herramientas de campaña más efectivas, el atractivo personal de los candidatos es requisito esencial para una aventura electoral exitosa.

Pero, en un contexto donde las instituciones democráticas son débiles, los liderazgos atractivos tienden a devenir en populismo. Porque como candidatos se convierten en depositarios de la confianza de sus electores, cuando asumen el poder tienden a concentrarlo en sus propias manos. Independientemente de las políticas económicas que adopten, los mandatarios que concentran poder en contextos de instituciones democráticas débiles tienden a caer en la tentación populista.

Por el contrario, cuando existen sólidas instituciones democráticas, la popularidad de los candidatos ganadores se transforma en una fuerza que genera apoyos y lealtades en las instituciones que tienen capacidad de ejercer poder de veto sobre la adopción de políticas públicas. Mientras más populares, más capacidad tienen los presidentes para avanzar sus agendas legislativas. Cuando existe un contexto democrático institucional sólido, los mandatarios populares no caen víctimas de tentaciones populistas.

La tabla 1 muestra la interacción entre la popularidad de un mandatario presidencial y la solidez de las instituciones democráticas. Los políticos populares pueden convertirse en presidentes exitosos en contextos de instituciones democráticas sólidas o bien enfrentan la tentación populista en contextos de instituciones democráticas débiles. Por otro lado, los presidentes impopulares son incapaces de llevar adelante sus agendas y cumplir sus promesas de campaña aun cuando existen instituciones democráticas sólidas. El peor de los mundos es aquel donde no existan instituciones democráticas sólidas y los presidentes son impopulares. En esas condiciones, se corre el riesgo de la ingobernabilidad.

En lo que sigue, abordamos la evolución política de América Latina a partir de 1990. Después de discutir cómo se adoptaron las reformas económicas, analizamos lo que consideramos reacciones populistas en los años recientes y las contrastamos con lo que definimos como reacciones no populistas. Mientras las primeras generalmente se producen en contextos institucionales democráticos débiles, las segundas tienden a aparecer en contextos de mayor solidez institucional. Finalmente, argumentamos que hay líderes que han contribuido a consolidar las instituciones democráticas, mientras otros han dejado un legado de debilitamiento de las instituciones democráticas.

Las reformas económicas neoliberales de la década de 1990 y su desenlace

Luego de la llamada “década perdida” (1980s), en América Latina, caracterizada por la abultada deuda externa y los serios problemas macroeconómicos -inflación y déficit fiscal, entre los principales- derivados de las políticas económicas llevadas a cabo por diversos gobiernos de la región, como los de Raúl Alfonsín, en Argentina, José Sarney, en Brasil, y Alan García, en el Perú, todo ello en pleno proceso de transición a la democracia, se introdujeron en la región, en los años 90, numerosas reformas económicas comúnmente conocidas como “neoliberales”, relacionadas con lo que se dio en llamar el “Consenso de Washington”.

Frente a la realidad descrita, principalmente en materia fiscal e inflacionaria, el Consenso de Washington proponía avanzar en diez áreas específicas: 1) el control del déficit fiscal, introduciendo una mayor disciplina; 2) normas claras sobre priorización del gasto público, eliminando subsidios indiscriminados a la vez que focalizando los gastos en los servicios más prioritarios y de mayor impacto en los sectores más pobres de la población (educación básica más que universitaria, salud primaria más que hospitalaria), junto con introducir incentivos de mercado para que éste se hiciera cargo de los proyectos que el estado no podía absorber; 3) reformas impositivas, evitando mayores incrementos a la vez que procurando rebajas tributarias para contribuir a una mayor competitividad de las economías; 4) tasas de interés, las que debían ser determinadas por el mercado más que por la burocracia; 5) tipo de cambio, el que también debía ser determinado por el mercado, apuntando a la competitividad de las economías; 6) política comercial, propendiendo a la liberalización de las importaciones, alejados de todo proteccionismo, en la perspectiva más amplia de promoción de exportaciones; 7) inversión extranjera directa, con una apertura hacia la misma en términos de los necesarios capitales, “know how” y otros aportes a la economía doméstica; 8) privatización de empresas, estableciendo que el manejo privado de las industrias es más eficiente que el estatal; 9) desregulación, a fin de promover la competencia, junto con señalar que las

Tabla 1
Interacción entre popularidad presidencial y solidez de las instituciones

	Instituciones democráticas sólidas	Instituciones democráticas débiles
Presidente popular	Gobierno implementa exitosamente promesas de campaña	Gobierno enfrenta tentación populista
Presidente impopular	Gobierno fracasa en implementar promesas de campaña	Riesgo de ingobernabilidad

regulaciones tienden a incrementar la corrupción; y 10) derecho de propiedad, garantizándolo de manera efectiva, a la vez que enfatizando la inestabilidad y precariedad de este derecho en América Latina¹. Concluye John Williamson, autor de la sistematización de estas ideas y reformas, en que “las políticas económicas que Washington desea implementar en el resto del mundo se pueden resumir en la necesidad de un marco prudente de políticas macroeconómicas, una orientación hacia afuera (de las economías) y un capitalismo de libre mercado”², para luego detenerse en el análisis de políticas públicas en situaciones de “consenso” (Bolivia, Chile y Perú), el estudio de la situación de la abultada deuda externa en Argentina, Brasil y México, y la caracterización de países de tamaño pequeño, principalmente del Caribe.

Son numerosos los gobiernos que, en la década de 1990, implementaron una buena parte de estas medidas, con una dosis no despreciable de apoyo popular, frente a situaciones de graves desequilibrios macroeconómicos y un no despreciable potencial social disruptivo. Carlos Andrés Pérez (1989-1994), en Venezuela; Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), en México; la cadena de gobiernos -aunque con distintos énfasis- que va entre Víctor Paz Estensoro (1985-1989) y Gonzalo Sánchez de Lozada (2002-2003), en Bolivia; Carlos Menem (1989-1999), en Argentina; Alberto Fujimori (1990-2000), en el Perú³; Fernando Collor de Melo (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1995), en Brasil, serían algunos de los exponentes de este tipo de reformas llevadas a cabo en la década de 1990, en momentos en que se buscaba la estabilidad política y económica, en un escenario postautoritario, de transición a la democracia. Aunque de una manera más irregular, con distintos énfasis y matices, variando de una experiencia a otra, también se podrían mencionar los gobiernos de Luis Alberto Lacalle (1990-1995), en Uruguay; Violeta Chamorro (1990-1997), en Nicaragua; Sixto Durán (1992-1996) y Abdalá Bucaram (1996-1997), en Ecuador, entre otros.

Sin perjuicio de que muchas de estas medidas, especialmente en el ámbito fiscal, apuntaban a cuestiones de sentido común más que a una real o supuesta ideología “neoliberal”, como velar por cuentas fiscales ordenadas, una baja inflación y

una deuda externa controlable, el desenlace de este proceso de reformas fue, en general, bastante desastroso. En efecto, desde el “caracazo” de 1989, dirigido contra las reformas “neoliberales” de Carlos Andrés Pérez, en Venezuela, hasta los hechos de represión que pusieron fin al segundo gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, en Bolivia, en octubre de 2003, se sucedieron una serie de situaciones desestabilizadoras que terminaron por sepultar a gobiernos que, bajo diversas circunstancias, habían concitado un importante apoyo popular, como los casos de Carlos Menem, en Argentina, y Alberto Fujimori, en el Perú, los que, tras gobernar por una década, terminaron denostados y bajo fuerte crítica, especialmente en materia de corrupción. En relación a las reformas promovidas por el llamado “Consenso de Washington”, y visto en retrospectiva, algunas de las críticas que se han dirigido en relación a las mismas consideran, principalmente, que se pretendieron imponer como recetas únicas, con la consiguiente crítica al tipo de políticas de “one size fits all” (una sola talla o modelo para todos), con un tinte marcadamente economicista, un abandono o negligencia respecto de la realidad social, y fuertes debilidades en el marco político-institucional.

El propio John Williamson, en esta oportunidad junto a Pedro Pablo Kuczynski, se dio a la tarea, algunos años después del libro de 1990, de revisar esta trayectoria de las reformas del Consenso de Washington, a la luz de la experiencia de los años noventa (Williamson y Kuczynski 2003). En síntesis, los autores se preguntan sobre qué es lo que pudo estar mal con unas reformas que, a pesar de haber sido parcialmente implementadas en la primera mitad de la década de 1990, con avances en materia de disciplina fiscal y control de la inflación, habían concluido en una nueva etapa de bajo crecimiento en la región. Basándose fuertemente en la situación de Argentina y de una serie de hechos desafortunados que no contribuyeron, precisamente, a completar el proceso de crecimiento económico de América Latina -devaluación del real, en Brasil, crisis financiera en México, crisis asiática, fluctuación del dólar con respecto al euro, entre otras-, Williamson señala la necesidad de introducir nuevas medidas para reactivar y mantener el crecimiento en la región, en una perspectiva de largo plazo,

¹ Estas medidas están contenidas en el clásico estudio de Williamson (1990) que, junto con el libro del mismo autor, *The Progress of Policy Reform in Latin America* (Washington D.C.: Institute for International Economics, 1990), constituyen la base del llamado Consenso de Washington, en términos del análisis y estudio de las reformas económicas de América Latina, en la década de 1980. El término .Consenso de Washington., según el mismo autor, se refiere a la sistematización de las políticas (fiscales, principalmente) que eran comúnmente aceptadas y promovidas por la mayor parte de las instituciones y organizaciones con sede en Washington D.C., tales como el Congreso y altos miembros de la Administración estadounidense, instituciones financieras internacionales, agencias económicas del gobierno y el Banco Central estadounidense y .think tanks. (Williamson, John. 2004., .A Short History of the Washington Consensus., Paper delivered at the conference .From the Washington Consensus towards a new Global Governance., Barcelona, September 24-25).

² Williamson, 1990, p. 18.

³ Weyland (2003) se refiere a los casos de Menem y Fujimori como .populistas neoliberales., basado en las sinergias y afinidades entre liberalismo económico y populismo político, especialmente a comienzos de la década de 1990, en momentos en que las drásticas reformas económicas neoliberales habrían necesitado de líderes personalistas y plebiscitarios para su introducción y ejecución, relación que después habría disminuido en intensidad.

tales como: 1) reducir la vulnerabilidad de los países respecto de las crisis externas e internas, a través de programas de estabilización, incluidos un mayor control presupuestario y el manejo responsable de los excedentes en tiempos de prosperidad, y políticas fiscales anticíclicas; 2) completar las reformas de primera generación -principalmente referidas a las reformas propuestas en 1990- incluyendo la flexibilización de los mercados laborales y la reducción de la informalidad; 3) introducir la aplicación de reformas de segunda generación, destinadas a fortalecer las instituciones, en especial referidas a la provisión de bienes públicos, reformas judiciales, creación de sistemas nacionales de innovación y el desarrollo de nuevas tecnologías, y 4) enfrentar con mayor decisión el tema de la equidad, especialmente en materia de distribución del ingreso y políticas sociales, pero siempre en un marco de un equilibrio económico, evitando una redistribución que pudiera llegar a comprometer el crecimiento económico.

Lo interesante de esta revisión de 2003, es que las reformas propuestas y la mirada que le sirve de base ya no se detienen solamente en reformas económicas, principalmente en el ámbito fiscal y cambiario, sino que en los temas sociales e institucionales que habían sido ignorados en 1990, haciéndose cargo de la mayor complejidad de la realidad económica, social y política de la región. Surgen referencias a la necesidad de medidas anticíclicas, de un estado más activo y efectivo, en ámbitos como la regulación y la transparencia, la educación, la salud preventiva y la infraestructura rural; de marcos institucionales más sólidos y estables, que se hicieran cargo de temas como la descentralización, las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, y los sistemas electorales; de relacionar el crecimiento con la equidad y la pobreza; de invertir fuertemente en capital humano; de hacerse cargo de los desafíos de la sociedad del conocimiento y la globalización, entre otros. Todo lo anterior, sin perder de vista los tres elementos principales contenidos en la lista de reformas de políticas de 1990 -generalmente identificados con el papel de las instituciones financieras internacionales, según el propio autor-, referidos a disciplina macroeconómica, uso de criterios de mercado y liberalización comercial.

Las reformas económicas neoliberales de la década de 1990 tuvieron dos tipos de respuesta en la región: la reacción populista (la más visible) y la reacción no populista, tal vez menos visible que la anterior, pero tanto o más importante desde el punto de vista que nos interesa: la gobernabilidad democrática en América Latina y la cuestión central de las instituciones.

En efecto, las reformas neoliberales de la década de 1990 fueron incoando un proceso de enorme potencial disruptivo,

especialmente en aquellos países que daban cuenta de una marcada incapacidad de sus elites dirigentes e instituciones políticas tradicionales para hacerse cargo de las demandas sociales de sectores emergentes o largamente postergados: sectores populares y medios que acusaron un serio deterioro en sus condiciones de vida; pueblos indígenas y movimientos sociales, urbanos y rurales, que emergen con inusitada fuerza; sectores de desempleados, principalmente jóvenes, de condición urbana, que empiezan a hacerse eco de nuevas voces que logran capitalizar el fuerte descontento o “malaise” que empieza a conducir en la región.

Dichas voces emergen con inusitada fuerza allí donde las reformas económicas neoliberales fueron más profundas y las instituciones (o las elites políticas) más débiles, como en Venezuela, Bolivia, Argentina, México y Perú. Es la reacción populista o neopopulista⁴ que encarnan Hugo Chávez (1998-), en Venezuela, Néstor Kirchner (2003-), en Argentina; Evo Morales (2006-), en Bolivia, y también .a pesar de haber sido derrotados en recientes elecciones. Andrés Manuel López Obrador, en México y Ollanta Humala, en el Perú, sólo por mencionar a algunos de los más emblemáticos exponentes de esta reacción populista o neo-populista.

Todos ellos comparten un discurso o retórica de marcado tinte antiglobalización, antineoliberalismo, anti-Fondo Monetario Internacional y anti-Consenso de Washington, en experiencias y países que fueron precedidos de reformas económicas neoliberales en los años noventa (Carlos Andrés Pérez, en Venezuela; Carlos Menem, en Argentina; Gonzalo Sánchez de Lozada, en Bolivia, Carlos Salinas de Gortari, en México; Alberto Fujimori, en el Perú), en circunstancias de una marcada debilidad en el nivel de las instituciones políticas y las elites tradicionales, especialmente en cuanto a su capacidad para canalizar las demandas sociales emergentes.

Esta respuesta populista contrasta claramente con la respuesta no populista que encontramos en nuestra historia más reciente, principalmente bajo los gobiernos de Fernando H. Cardoso (1994-2002) e Ignacio “Lula” da Silva (2002-2006), en Brasil; los cuatro gobiernos de la Concertación, en Chile, bajo las administraciones de Patricio Aylwin (1990-1994), Eduardo Frei (1994-2000), Ricardo Lagos (2000-2006) y Michelle Bachelet (2006-); Ernesto Zedillo (1994-2000) y Vicente Fox (2000-2006), en México, a los que también podríamos añadir los de Tabaré Vázquez (2005-), en Uruguay, Leonel Fernández (2004-), en República Dominicana -especialmente si consideramos que está precedido de la experiencia populista de Hipólito Mejía (2000-2004)-, Martín Torrijos, en Panamá; Antonio Saca, en El Salvador -más en una línea de derecha, junto a los tres últimos gobiernos de dicho país-; Alvaro Uribe, en Colombia

⁴El tema de democracia y populismo se desarrolla con mayor profundidad en: Walker, Ignacio (2006).

y, seguramente, los de Oscar Arias y Alan García, recientemente electos, en Costa Rica y Perú, respectivamente.

Los tres casos mencionados como más emblemáticos de esta reacción no populista (Brasil, Chile y México) son particularmente interesantes, por un lado, porque habiendo sido precedidos de reformas económicas neoliberales -en el caso de Chile más marcadamente bajo la dictadura de Pinochet, con las políticas de los “Chicago Boys”- han introducido rectificaciones importantes, de una manera más heterodoxa y menos dogmática y, por otro, porque su proceso de construcción institucional ha procurado levantar un muro de contención a la tentación neopopulista.

Lo anterior, muy claramente en el caso de Chile, donde es una coalición de partidos, más que tal o cual presidente, la que intenta implementar una estrategia de “crecimiento con equidad”, con un fuerte componente de crítica al neoliberalismo y el neopopulismo, al interior de la llamada “democracia de los acuerdos” que ha privilegiado los consensos por sobre los disensos. En el caso de Brasil, es dable enfatizar la continuidad básica entre las políticas económicas de Cardoso y “Lula”, dotando de estabilidad al proceso político y económico de la última década, tras la introducción, bajo el gobierno de Itamar Franco, del “Plan Real” -diseñado e implementado por el entonces Ministro de Hacienda, Fernando H. Cardoso. Resulta particularmente digno de destacar cómo el Presidente “Lula”, con su trayectoria de líder sindical, logra resistir la tentación populista, contribuyendo, no sólo a dar tranquilidad a la comunidad financiera internacional y el empresariado brasilero “lo que no es una cuestión menor en un país que había experimentado tres o cuatro shocks financieros externos bajo las dos administraciones del Presidente Cardoso (1994-2002)”, sino a la estabilidad del proceso político en su conjunto. Esto último se ha visto reforzado con su reelección en octubre de 2006. Finalmente, el caso de México es digno de destacar no sólo en términos de la gobernabilidad democrática, sino por la notable transición a la democracia entre Ernesto Zedillo y Vicente Fox. El reciente triunfo de Felipe Calderón (Partido Acción Nacional) y la derrota de Andrés Manuel López Obrador, es otra demostración de cómo, a pesar de todo, incluido el muy estrecho resultado electoral entre ambos candidatos y las acuciantes condiciones de pobreza, desigualdad social y marginalidad, México tiene recursos (políticos, fundamentalmente, en un proceso de consolidación de sus instituciones democráticas) para resistir la tentación neopopulista.

Son precisamente estos tres casos (Chile, Brasil y México) los que toma Javier Santiso para desarrollar su teoría acerca de los cambios que han tenido lugar en América Latina en los últimos treinta años, los que se sintetizan con mucha elocuencia en el título de su libro, “La Economía Política de

lo Posible en América Latina (más allá de los buenos revolucionarios y los libre mercadistas)” (Santiso 2006). Alejada de las utopías que recorren la historia de la región desde el tiempo de la conquista, y del sinnúmero de experimentos que han tenido lugar desde la década de 1950, América Latina -la tierra del “realismo mágico”, como nos lo recuerda Santiso- habría adoptado, en su historia más reciente, un mayor pragmatismo, expresado en políticas económicas más realistas, dando cuenta de un salto cualitativo desde el “utopismo” al “posibilismo” (en un sentido hirschmaniano). Esto se expresaría no sólo en las políticas fiscales y monetarias adoptadas en países como Chile, Brasil y México, sino en el proceso de construcción institucional, alejado todo ello de los extremos del pasado: “las economías de la región han lanzado uno de los más notables procesos de reforma de su historia, unido a un movimiento generalizado en torno a la democracia. Aunque incompleto e imperfecto, este sincronizado movimiento dual de reformas económicas y una transición a la democracia, es muy estimulante. En algún sentido importante, esta transformación política y económica ha sido acompañada de un cambio epistemológico. Las políticas de reformas llevadas a cabo reflejan una aproximación más pragmática, una economía política de lo posible” (idem, p. 1).

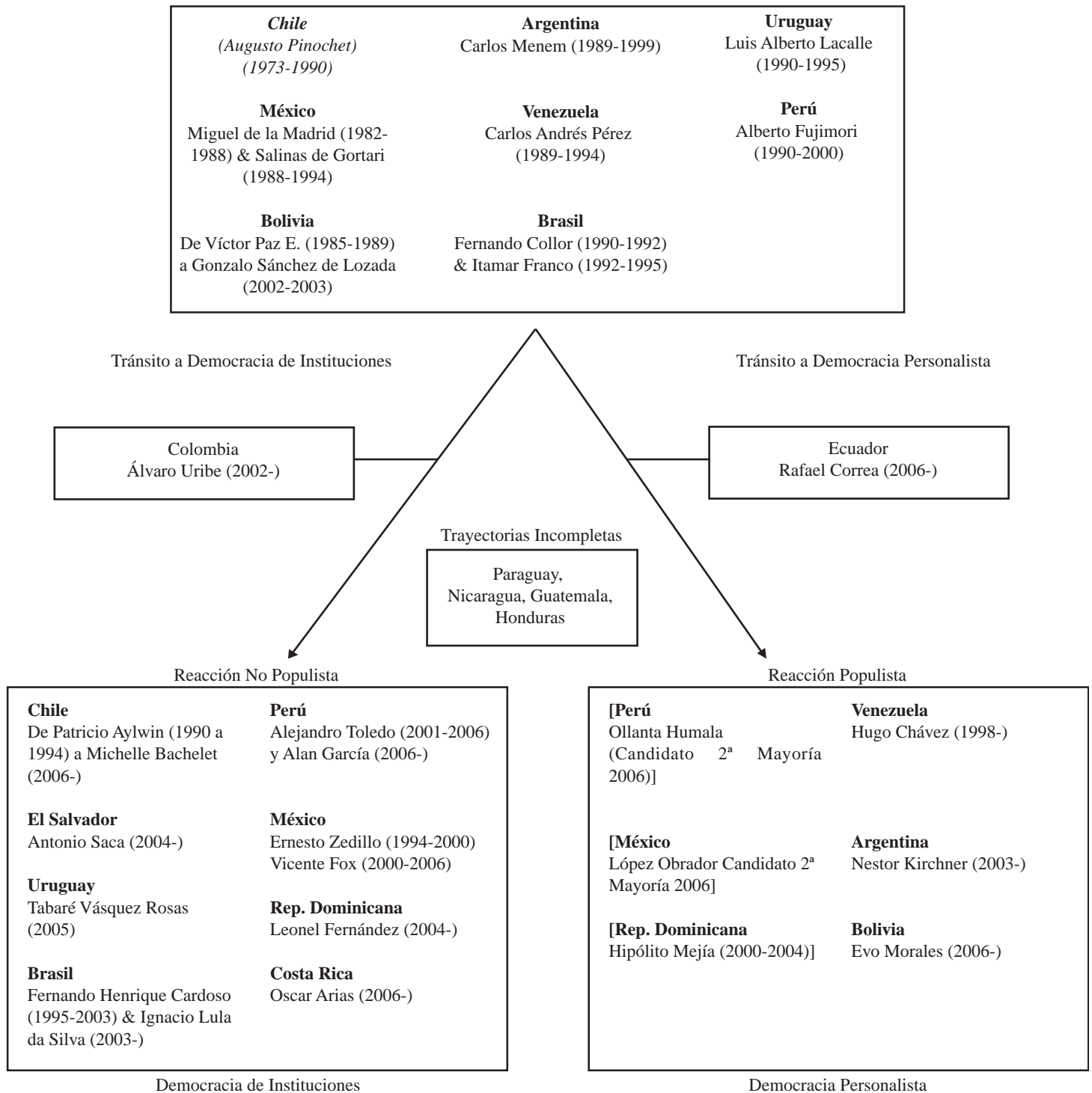
Estos tres casos, junto con los que ya hemos mencionado de Uruguay, República Dominicana, Panamá y El Salvador y, muy posiblemente, Costa Rica y Perú, corresponden a reacciones no populistas que se basan en una “democracia de instituciones” que es, cualitativamente distinta de la “democracia personalista” de Chávez, Kirchner y Morales (muy a tono con lo que podrían haber representado López Obrador y Humala). Son experiencias que, con matices y variaciones, dependiendo del caso, dan cuenta de un neoliberalismo rectificado (tal vez con la sólo excepción de Colombia y El Salvador) y, por lo tanto, sustentable. Esto último en relación a las reformas económicas más heterodoxas y menos dogmáticas llevadas a cabo y comparadas con el neoliberalismo de las reformas de la década de 1990, en la región.

Finalmente, hemos considerado los casos de Paraguay, Nicaragua, Guatemala y Honduras como “trayectorias incompletas” en esta clasificación entre Democracias de Instituciones y Democracias Personalistas, relacionadas, a su vez, con las respuestas no populistas y populistas a las reformas neoliberales de la década de 1990. Nuestra clasificación coincide con las conclusiones del riguroso trabajo de Mainwaring y Pérez-Liñán sobre las democracias post-1978 en América Latina, en que se refieren, precisamente, a estos cuatro casos como ejemplos de “estancamiento de regímenes semidemocráticos” en la región para el período señalado (en Hagopian y Mainwaring, p. 51).

El siguiente cuadro da cuenta de lo que hemos dicho anteriormente:

Cuadro N° 1

Reformas económicas neoliberales y reacciones populistas y no populistas en América Latina



Lo dicho anteriormente en relación a las respuestas no populistas, comúnmente asociadas a lo que hemos denominado democracia de instituciones, contrasta con las respuestas neopopulistas, comúnmente asociadas a democracias personalistas. Mientras aquéllas quedan especialmente reflejadas en casos como los de Brasil, Chile y México (entre otros que hemos mencionado y siguiendo el énfasis de Santiso), este segundo tipo -de debilidad institucional, asociado al surgimiento de líderes populistas- queda particularmente reflejado en la realidad de los países andinos.

Éste es precisamente el tema de que trata el libro “The Crisis of Democratic Representation in The Andes” (Mainwaring et al, 2006), referido a la crisis de representación democrática en Venezuela, Perú, Bolivia, Ecuador y Colombia, una de cuyas características habría consistido en el surgimiento de políticos “outsiders”, con un discurso “anti establishment”, acompañado generalmente del colapso del sistema de partidos. Según los autores, la deslegitimación y decadencia de los sistemas de partidos y el descrédito de los parlamentos, en el contexto más amplio de deterioro de los canales institucionales de la representación democrática, habrían “pavimentado el camino hacia formas plebiscitarias de representación, en que presidentes populistas desplazan a los partidos como los principales vehículos de representación de la voluntad popular (...) En consecuencia, se podría argumentar que la representación personalista y plebiscitaria está simplemente desplazando formas más institucionalizadas de representación democrática” (Mainwaring et al. 2006, p. 30).

En el artículo de René Mayorga, “Outsiders and Neopopulism: the Road to Plebiscitarian Democracy”, del mismo libro anterior, el autor va aún más lejos para sostener que no se trata tan sólo de una crisis de representación sino de gobernabilidad, y que esta última sería la causa de la primera (Mayorga, en Mainwaring 2006, p. 133). La gran víctima de este proceso habrían sido las instituciones de la democracia representativa. En este contexto, el “neopopulismo”, convertido en verdadero “régimen político”, se caracterizaría por una política de tipo personalista y antiinstitucionalista, basado principalmente en la apelación y eventualmente la movilización de las masas marginadas. “A este respecto” -añade el autor-, “a diferencia del populismo histórico, el neopopulismo está inmerso en el juego democrático. Acepta las reglas de la competencia democrática, pero al mismo tiempo recurre a las cualidades superiores y la legitimidad del líder, el que se presenta a sí mismo como un redentor y la personificación del pueblo y la nación” (Mayorga, en Mainwaring 2006, p. 135). De allí que, por definición, la tensión que hemos planteado entre lo que hemos llamado democracia de instituciones y democracia personalista, queda de manifiesto, según el mismo autor, en los regímenes políticos de tipo neopopulista: “Desde una perspectiva histórica, su énfasis en estructuras personalistas de poder hace a los regímenes neopopulistas inherentemente menos estables que los regímenes democráticos institucionalizados y tienden, de hecho, a durar poco tiempo” (idem., p. 151).

De lo dicho hasta aquí y de lo que aparece en la el Cuadro N°1, se pueden enfatizar los siguientes elementos que conviene tener en cuenta:

1. No es cierto que exista una “tendencia izquierdista” generalizada en la región, de corte “neopopulista”. Por de pronto, elecciones recientes como las de Alvaro Uribe,

en Colombia, y Felipe Calderón, en México -y, anteriormente, de Antonio Saca, en El Salvador, junto a los dos gobiernos que le precedieron-, así lo desmienten. En segundo lugar, no existe una, ni dos, sino tres izquierdas en América Latina, y muy distintas entre sí: la izquierda marxista de Fidel Castro, en Cuba, el Frente Sandinista de Liberación Nacional, en Nicaragua, el FMLN en El Salvador, el Partido Comunista de Chile y numerosas expresiones extraparlamentarias en la región; la izquierda populista de Chávez y Morales, la que da cuenta de una creciente convergencia con la izquierda marxista, y la izquierda social demócrata, como la de Fernando H. Cardoso, en Brasil; Ricardo Lagos, en Chile, Oscar Arias, en Costa Rica; Leonel Fernández, en República Dominicana; Martín Torrijos, en Panamá, y Alan García, en el Perú, en clara contradicción con la izquierda marxista y populista.

2. No es cierto que exista una reacción populista generalizada frente a las reformas económicas neoliberales de la década de 1990. Existe, junto con una reacción populista, una reacción no populista que se caracteriza por apuntar a una democracia de instituciones, distinta de la democracia personalista de Chávez, Kirchner y Morales. También es distinta en que, junto con el énfasis en las instituciones, esta reacción no populista ha postulado, en general, una serie de rectificaciones en el modelo neoliberal, con la heterodoxia primando sobre la ortodoxia, de modo de asegurar la sustentabilidad tanto de las instituciones democráticas como de las reformas económicas, relacionadas estas últimas con las reformas sociales que podemos identificar con los gobiernos ya mencionados. Es en ese contexto que estas reacciones no populistas han sabido (y podido) implementar muchas de las reformas económicas comúnmente asociadas al Consenso de Washington, sin la carga ideológica y dogmática (neoliberal) de dichas reformas, al menos en su formulación original.

3. El Cuadro N°1 nos muestra que, una vez que se transita desde las reformas económicas neoliberales de la década de 1990, hacia la reacción no populista, es muy difícil transitar desde ésta a la reacción populista o neopopulista. Es más, las derrotas electorales recientes de López Obrador y Ollanta Humala, en México y el Perú, respectivamente, demuestran que la reacción no populista de democracia de instituciones cuenta con una importante dosis de apoyo popular. Más aún, el tránsito desde Hipólito Mejía a Leonel Fernández, en República Dominicana, demuestra que sí existe la posibilidad inversa, de una trayectoria desde el populismo hacia el no populismo.

4. Tal como se ha explicado, hay trayectorias ambiguas, incompletas e inciertas como las de Paraguay, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Colombia y Ecuador bien

podrían ser candidatos a engrosar las filas de democracia de instituciones y democracia personalista, respectivamente⁵.

5. Ambas formas de democracia (de instituciones y personalista, comúnmente asociadas a respuestas no populistas y populistas, respectivamente) son formas democráticas de gobierno y los gobiernos que surgen de ellas están dotados de una legitimidad democrática formal. Sin embargo, de acuerdo a lo que se ha señalado en la primera parte de este trabajo, es la democracia de instituciones la más funcional o acorde con las exigencias de una gobernabilidad democrática (autosustentable) basada en la idea más amplia de democracia como sistema de instituciones.

A modo de conclusión

Hace 25 años, sólo en Venezuela, Colombia y Costa Rica tenían lugar elecciones regulares, libres y limpias. La ola autoritaria que se apoderó de América Latina ha cedido ante una nueva ola democratizadora, caracterizada por una democracia electoral que campea en la región como nunca antes en la historia. Es así como, este año y desde fines de 2005, han tenido lugar elecciones en Honduras, Chile, Bolivia, Haití, Costa Rica, Colombia, Perú, México, Brasil, Ecuador, Nicaragua y Venezuela. Estas doce elecciones son importantes en términos cuantitativos, pero también en términos cualitativos. La elección, por primera vez, de un dirigente sindical en Brasil, de un líder indígena, en Bolivia y de una mujer, en Chile; la realización de las elecciones presidenciales y parlamentarias más limpias que hayan tenido lugar en la historia de Haití -caso de un “estado fallido” en la región-; la transición a la democracia que ha tenido lugar en México, entre Ernesto Zedillo y Vicente Fox (2000), luego de 70 años de hegemonía del PRI; la ampliación del sufragio universal en términos nunca antes conocidos, son todos ellos ejemplos de la nueva realidad democrática en la región.

No obstante, lo anterior se da en un contexto económico-social marcado por la realidad extendida de la pobreza, la desigualdad social, la exclusión y la marginalidad que hacen que, las más de las veces, coexista esta nueva realidad de la democracia electoral con fuertes críticas y un creciente distanciamiento respecto de las instituciones de la democracia representativa, las que son percibidas como débiles y lejanas. A pesar de un período de crecimiento económico sin precedentes en los años 2004, 2005 y 2006, que fluctúa entre 4 y 5% al año, más de 200 millones de personas subsisten bajo la línea de la pobreza, permaneciendo América

Latina como la región más desigual del mundo.

Consolidar una democracia estable y vigorosa significa establecer instituciones sólidas y un estado fuerte que sean capaces de responder a las demandas sociales acumuladas, especialmente de los sectores más postergados de la población. En el nivel de las instituciones, se da una tendencia generalizada hacia el establecimiento de presidencialismos fuertes, con grados importantes de concentración de poder en el Ejecutivo, lo que no va acompañado de una acción efectiva en términos de responder a las demandas de los ciudadanos. Junto con ese presidencialismo reforzado, que algo tiene que ver con el propio desprestigio de los parlamentos y los partidos, se da la tendencia hacia un multipartidismo fragmentado, con la consiguiente dificultad de articular coaliciones mayoritarias y estables de gobierno. Muchos de los tradicionales bipartidismos de la región ya no existen (Uruguay, Colombia, Venezuela, Costa Rica, Nicaragua, entre otros), alcanzando dicho multipartidismo fragmentado condiciones verdaderamente preocupantes en países como Brasil, Ecuador, Colombia y Perú.

Lo anterior, unido a la falta de correspondencia entre las mayorías electorales representadas en el Ejecutivo y el Legislativo, con el trasfondo del principio de “doble legitimidad” -en la medida que, como sabemos, en una forma presidencial de gobierno tanto el Presidente de la República como el Parlamento tienen su origen en la voluntad popular. Ello conduce a que, no sólo existan tensiones permanentes entre ambos poderes del estado, sino que se dé una marcada dificultad para formar coaliciones mayoritarias y estables de gobierno, todo lo cual incide negativamente en las condiciones de gobernabilidad democrática, en los términos en que la hemos definido (democracia de instituciones).

Junto con los problemas en el nivel de las instituciones, encontramos serias deficiencias en términos de la (in)efectividad de los estados para responder a las demandas y expectativas crecientes e insatisfechas de la población, lo que no hace más que ahondar los problemas de (in)governabilidad democrática que encontramos en el nivel de las instituciones. Esto se relaciona, por ejemplo, con los serios problemas que enfrentan los estados en el diseño, decisión e implementación de las políticas públicas, unido, por lo general, a la inexistencia de cuadros técnicos y de un diseño político-institucional que dé coherencia y continuidad a las políticas. De allí que no nos deba extrañar que, así como este año hay 12 elecciones en la región, en los últimos 20 años haya 14 gobiernos que no han concluido su período constitucional⁶.

⁵ Sobre las dificultades en considerar a Colombia como un caso de democracia plena, ver el interesante artículo de Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro, ‘From ‘Restricted’ to ‘Besieged’ (The Changing Nature of the Limits to Democracy in Colombia).’, en Hagopian y Mainwaring (2005).

⁶ Fernando de la Rúa, Argentina (2001); Fernando Collor de Mello, Brasil (1992); Hernán Siles Suazo (1985), Gonzalo Sánchez de Lozada (2003) y Carlos Mesa (2005), Bolivia; Abdalá Bucarán (1997), Jamil Mahuad (1999) y Lucio Gutiérrez (2005), Ecuador; Jorge Serrano Elías, Guatemala (1993); Jean-Bertrand Aristide, Haití (2004); Raúl Cubas Grau, Paraguay (1999); Alberto Fujimori, Perú (2000); Joaquín Balaguer, República Dominicana (1994), y Carlos Andrés Pérez, Venezuela (1993).

En este trabajo hemos dicho que, en el escenario postautoritario de las transiciones a las democracias, y enfrentados al desafío de asegurar la gobernabilidad democrática en la región, es necesario considerar la cuestión central de la calidad de las democracias en términos de la calidad de las instituciones y la necesidad de contar con un sistema autosustentable que sea capaz de producir resultados concretos para los ciudadanos. Hemos tomado una definición procedimental y minimalista de la democracia, volcando nuestro análisis a las tensiones que surgen entre democracia de instituciones y liderazgos populistas, distinguiendo entre respuestas populistas y no populistas a las reformas neoliberales de la década de 1990, en el contexto del llamado Consenso de Washington.

Hemos definido la democracia, siguiendo a Przeworski, como un sistema de instituciones basado en la acción insustituible de los partidos políticos y la celebración de elecciones libres y periódicas (democracia representativa), existiendo incertidumbre en relación a los resultados. Hemos definido, tentativamente, el populismo, siguiendo a Tsebelis,

como la tendencia de los líderes, usualmente presidentes, a disminuir el número de actores de veto en el sistema político, agregando que mientras las respuestas populistas generalmente se producen en contextos institucionales democráticos débiles, las no populistas tienden a aparecer en contextos de mayor solidez democrática e institucional. Porque el populismo lo entendemos como liderazgos personalistas que debilitan las instituciones, creemos que hay una tensión evidente entre la fortaleza de las instituciones y la aparición de liderazgos personalistas en América Latina. De allí que, junto con el papel de las instituciones, que es lo propio de la democracia representativa, hayamos terminado planteando la necesidad de una acción efectiva del estado como la manera de asegurar condiciones aceptables de gobernabilidad democrática. Esta última, pues, sería el producto, tanto de la acción de las instituciones de la democracia representativa, como de la capacidad de los estados para responder adecuadamente a las demandas de los ciudadanos, especialmente en el campo económico-social.

Este trabajo forma parte del Proyecto .Una Nueva Agenda Económico-Social para América Latina ., llevado a cabo por CIEPLAN y el Instituto Fernando H. Cardoso, de Brasil, el que cuenta con financiamiento del BID, PNUD y Agencia de Cooperación Española (AECI). Agradecemos los comentarios a un borrador inicial de este trabajo de Edgardo Boeninger, Cristóbal Aninat, Héctor Oyarce, Juan Esteban Montes, Patricio Meller, Andrés Jouannet y Sergio Toro.

Referencias

- Alemán, Eduardo. 2003. Legislative Rules and the Amending Process: Theory and Evidence from Argentina, Chile and México. In *The annual meeting of the American Political Science Association*. Philadelphia Marriott Hotel, Philadelphia.
- Alemán, Eduardo. 2005. The Origins of Presidential Conditional Agenda-Setting Power in Latin America. *Latin American Research Review* 40.2 (June):3-26.
- Alemán, Eduardo, and Sebastián Saiegh. 2005. Legislative Preferences, Political Parties and Coalition Unity in Chile.
- Barr, Robert R. 2003. The persistence of neopopulism in Peru? From Fujimori to Toledo. *Third World Quarterly* 24 (6):1161-1178.
- Brennan, Geoffrey, and Alan Hamlin. 1999. On Political Representation. *British Journal of Political Science* 29 (1):109-127.
- Cammack, Paul. 2000. The resurgence of populism in Latin America. *Bulletin of Latin American Research* 19 (2):149-61.
- Cheibub, Jose A., Adam Przeworski, and Sebastián Saiegh. 2004. Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science* 34.4 (October):656-587.
- Cheibub, José. A., Adam. Przeworski, and Sebastián Saiegh. 2002. Government coalitions under presidentialism and parliamentarism. *Dados-Revista De Ciências Sociais* 45 (2):187-218.
- Conniff, Michael, ed. 1999. *Populism in Latin America*: University of Alabama Press.
- Dahl, Robert A. 1971. *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Di Tella, Torcuato. 1965. Populism and Reform in Latin America. In *Obstacles to change in Latin America*, edited by C. Véliz. London: Oxford University Press.
- Di Tella, Torcuato. 1997. The Transformations of Populism in Latin America. *Journal of International Cooperation Studies* 5 (1):47-78.
- Dornbush, Rudiger, and Sebastian Edwards. 1992. *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press.

- Dugas, John C. 2003. The emergence of Neopopulism in Colombia? The Case of Alvaro Uribe. *Third World Quarterly* 24 (6):1117-1136.
- Eaton, Kent. 2004. Designing Subnational Institutions: Regional and Municipal Reforms in Postauthoritarian Chile. *Comparative Political Studies* 37 (2):218-244.
- Hagopian, Frances y Scott P. Mainwaring. 2005. *The Third Wave of Democratization in Latin America; Advances and Setbacks: Cambridge University Press.*
- Hawkins, Kirk. 2003. Populism in Venezuela: The Rise of Chavismo. *Third World Quarterly* 24 (6):1137-1160.
- Jones, Mark P, Pablo Spiller, Sebastián Saiegh, and Mariano Tommasi. 2002. Amateur Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System. *American Journal of Political Science* 46 (3):656-669.
- Knight, Allan. 1998. Populism and Neo-Populism in Latin America, Especially Mexico. *Journal of Latin American Studies* 30:223-249.
- Linz, Juan J., and Arturo Valenzuela. 1994a. *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives. Volume 1.* Baltimore: John Hopkins University.
- Linz, Juan J., and Arturo Valenzuela. 1994b. *The Failure of Presidential Democracy. The Case of Latin America. Volume 2.* Baltimore: John Hopkins University.
- Mainwaring, Scott, Ana María Bejarano, and Eduardo Pizarro Leongómez. 2006. *The Crisis of Democratic Representation in The Andes.* Stanford: Stanford University Press.
- Manin, Bernard. 1997. *Principles of Representative Government.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Montero, Alfred, and David Samuels, eds. 2003. *Decentralization and Democracy in Latin America.* Notre Dame, In: University of Notre Dame Press.
- Morgenstern, Scott, and Peter Siavelis. 2004. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America: A Framework for Analysis. In *Working Paper for the symposium .Pathways to Power: Political Recruitment and Democracy in Latin America., Graylyn International Conference Center, Wake Forest University, Winston-Salem, NC., April 3 and 4, 2004.*
- Murillo, María V. 2000. From Populism to Neoliberalism: Labor Unions and Market Reforms in Latin America. *World Politics* 52.
- Navia, Patricio. 2003. Partidos políticos como antídoto contra el populismo en América Latina. *Revista de Ciencia Política* 23 (1):19-30.
- Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam. 2005. Democracy as an equilibrium. *Public Choice* 123 (3-4):253-273.
- Stein, Steve. 1999. The Paths to Populism. In *Populism in Latin America* edited by M. Conniff: University of Alabama Press.
- Szusterman, Celia. 2000. Carlos Saúl Menem: Variations on the Theme of Populism. *Bulletin of Latin American Research* 19 (2):193-206.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players How Political Institutions Work.* Princeton: Princeton University Press.
- UNDP, United Nations Development Program. 2005. *Democracy in Latin America: Towards a Citizens. Democracy* New York: UNDP.
- Walker, Ignacio. 2006. Democracia en América Latina. *Foreign Affairs en Español* 6 (2).
- Weyland, Kurt. 2001. Clarifying a contested concept - Populism in the study of Latin American politics. *Comparative Politics* 34 (1):1-22.
- Weyland, Kurt. 2003. Latin American Neopopulism - Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: How Much Affinity? *Third World Quarterly* 24 (6):1095-1115.
- Weyland, Kurt. 2004. Neoliberalism and Democracy in Latin America: A Mixed Record. *Latin American Politics and Society* 46 (1):135-157.
- Williamson, John. 1990. *Latin American Adjustment: How Much has Happened.* Washington D. C.: Institute for International Economics.
- Williamson, John and Pedro Pablo Kuczynski. 2003. *After the Washington Consensus.* Washington D. C.: Institute for International Economics.