

La difícil gobernabilidad en América Latina. Una visión general de la política y los partidos.

Anselmo Flores Andrade *

Introducción¹

Existe un consenso general al afirmar que si bien la democracia como forma de gobierno se ha implantado y generalizado en toda la región, ésta no está funcionando ; o para ser más precisos, a pesar del apoyo con que aún goza la democracia los ciudadanos latinoamericanos están insatisfechos con su funcionamiento, con sus resultados². Lo anterior más que inducirnos a expresar opiniones alarmistas en cuanto al riesgo que podría presentar esta situación, nos permite observar que resulta sorprendente que a pesar de las insuficiencias que se le encuentran a las democracias en la región, éstas persistan³. En efecto, el listado de problemas existentes en el heterogéneo mapa de las democracias latinoamericanas es cuantioso e incumbe a una variedad de actores, instituciones y procesos de los más disímiles ámbitos⁴. Más allá de debatir si

son o no democracias reales⁵, el hecho observable es que los regímenes latinoamericanos formalmente democráticos muestran serios déficit de estabilidad política y social. Desde su instauración (a finales de la década de los setenta) a la fecha, muchos de los problemas de corrupción, desafección política, desigualdad económica y fragmentación social que existían al inicio de la nueva vida democrática no sólo continúan sino que éstos se han incrementado y profundizado poniendo en serios riesgos de supervivencia a los gobiernos en turno. A pesar de los amplios esfuerzos llevados a cabo en las últimas décadas en materia de ingeniería institucional⁶ los resultados no han sido los esperados, tanto en progreso económico y social como en consolidación institucional, por lo que la actividad de gobernar cada vez se muestra extremadamente difícil.

* Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid, España. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT, México.

¹Agradezco a Fabiola Rodríguez Barba sus valiosos comentarios y sugerencias para la redacción de este ensayo.

²<http://www.Latinobarómetro.org>, 2004.

³Mainwaring, Scott «La durabilidad de las democracias en América Latina, 1940-1998» en *Política y Gobierno*, Vol. VI, número 2, segundo semestre de 1999.

⁴Payne, Mark; Daniel Zovatto; Fernando Carrillo Flórez; Andrés Allamand Zavala, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, BID-IDEA, 2003; y Carrillo Flórez, Fernando, *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, BID, 2001.

⁵ Existe un amplio repertorio para denominar a las democracias latinoamericanas surgidas del periodo post-autoritario: de fachada, inciertas, en proceso de consolidación, delegativas, frágiles, todas ellas con importantes repercusiones teóricas y metodológicas. En este lugar, me adhiero a la definición minimalista expuesta por Norberto Bobbio en *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, en el sentido de considerarla (a la democracia) caracterizada por un conjunto de reglas que establecen quién está autorizado para tomar decisiones colectivas y bajo qué procedimientos.

⁶ Flores Andrade, Anselmo «Cambio político y diseño institucional» en Darío Salinas (coord.) *Democratización y tensiones de gobernabilidad*, México (en prensa); y Munck, Gerardo L. «La política democrática en América Latina: contribuciones de una perspectiva institucional» en *Política y Gobierno* Vol.XI, Número 2, Segundo Semestre de 2004.

El interés por analizar los problemas de estabilidad y gobernabilidad de los sistemas políticos latinoamericanos no es novedoso⁷, lo que resulta inédito es la interacción compleja, dinámica e interdependiente de los fenómenos y procesos que actualmente los afectan, pues no sólo factores internos obstaculizan la eficacia y eficiencia de los gobiernos nacionales incidiendo en la legitimidad y estabilidad de los regímenes políticos sino también *el factor externo* se ha mostrado especialmente importante en ese sentido⁸. En efecto, la globalización y los procesos políticos y económicos que ésta conlleva alteraron las formas y ámbitos tradicionales de la política y economías locales generando con ello nuevas formas de relaciones entre el Estado y la sociedad⁹, y en especial ha reconfigurado la actividad y poder estatal¹⁰. Esto a su vez ha provocado (sobre todo en sociedades donde las desigualdades económicas y sociales son mayores) serios cuestionamientos sobre el *status quo* imperante. En ese sentido, los problemas de gobernabilidad actual en América Latina resultan sorprendentes no sólo por el perfil formal democrático de todos los sistemas políticos latinoamericanos sino porque gran parte de ellos se instauraron con grados importantes de legitimidad ciudadana a través de las elecciones;

⁷ Cfr. Camou, Antonio «Estudio preliminar» en Antonio Camou (comp.) *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, FLACSO-UNAM, 2001 y del mismo autor *Gobernabilidad y democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 1995; Boeninger, Edgardo «La gobernabilidad: un concepto multidimensional» en Luciano Tomassini (ed.) *¿Qué espera la sociedad del gobierno?*, Santiago de Chile, Centro de Análisis de Políticas Públicas y Asociación Chilena de Ciencias Políticas, 1995; Coppedge, Michael «Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina» en *Síntesis Documental. Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas*, número 22, Madrid, 1994.

⁸ En estas páginas entiendo por gobernabilidad la acepción que le da Camou : «un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político (Estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz» Véase Camou, Antonio «Estudio preliminar», *op. cit.* p.36.

⁹ Tomassini, Luciano «Relaciones entre el Estado y la sociedad civil» en Luciano Tomassini (ed.) *¿Qué espera la sociedad del gobierno?*, *op. cit.* y Zumbado, Fernando «La gobernabilidad y la modernización del Estado democrático» en Luciano Tomassini (ed.) *op. cit.*

¹⁰ Al respecto se ha señalado que, al menos para Latinoamérica, la simultaneidad de tres transiciones: una política, otra económica y una social ha modificado el paradigma de gobernabilidad tradicional. Véase Antonio Camou «Partidos políticos y gobernabilidad democrática en el México del postajuste (o cómo ejercer democráticamente el gobierno y no morir en el primer intento» en Julio Labastida Martín del Campo y Antonio Camou (coords.) *Globalización, identidad y democracia. México y América Latina*, México, UNAM-Siglo XXI, 2001.

es decir, fueron (y son) gobiernos que contaron con una explícita legitimidad democrática. De acuerdo con el índice de democracia electoral (IDE) elaborado por un grupo de expertos¹¹, el avance de la democracia en la región es considerable, pues el promedio del IDE (cuyo valor varía entre 0 y 1, donde 0 indica la total inexistencia de democracia electoral y 1 el máximo) para América Latina pasó del 0,28 en 1977 al 0.93 en 2002¹². Lo que se traduce, entre otras cosas, en que salvo contadas excepciones las autoridades electas --como presidente y legisladores-- han surgido de comicios con una participación mayor al 50%.¹³

A pesar de ello, gran parte de los gobiernos latinoamericanos encuentran serias dificultades no sólo para mantenerse en el poder sino para garantizar estabilidad y gobernabilidad en sus países. Naciones tan disímiles como Venezuela, Argentina, Perú y más recientemente Bolivia, entre otros, han registrado persistentes y considerables cuestionamientos, por parte de sus ciudadanos como de los principales actores políticos, en torno al comportamiento y eficacia de sus gobiernos, motivando con ello alteraciones del orden establecido y generando graves problemas de gobernabilidad. De acuerdo con Latinobarómetro¹⁴ de 1993 a la fecha catorce presidentes no concluyeron su mandato electoral. De tal suerte que se percibe una gran dificultad de las democracias para procesar los conflictos sociales y de los gobiernos para satisfacer las demandas de bienestar público largamente postpuestas.

Por otra parte, no obstante, de que se habla de la democracia en general, como un todo homogéneo, ésta encuentra diferentes características dependiendo del país o grupo de países de que se trate; igualmente sucede con la forma de gobierno imperante: el presidencialismo¹⁵. No obstante, es posible

¹¹ El índice conjuga cuatro variables: derecho al voto, elecciones limpias, elecciones libres y elecciones como medio de acceso a los cargos públicos. Véase Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, New York, 2004.

¹² PNUD *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, New York, 2004, p. 33.

¹³ *Ibid.* p.35.

¹⁴ <http://www.Latinobarometro.org>.2005.

¹⁵ Lanzaro, Jorge «Tipos de presidencialismo y modos de gobernar en América Latina» en Jorge Lanzaro (ed.) *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2001; Mainwaring, Scott y

encontrar características y problemas comunes en su diagnóstico¹⁶. En este ensayo señalaremos algunos aspectos comunes existentes en las democracias latinoamericanas que se presentan como síntomas, y causas, del precario arraigamiento de la democracia en nuestros países, y que están motivando un escenario de incertidumbre en el panorama político latinoamericano. En especial, la insatisfacción con la democracia, la corrupción y la crisis de los partidos políticos.

La insatisfacción con la democracia

Un rasgo común es la persistencia en observar altos grados de insatisfacción con la democracia como consecuencia, entre otros, de que la democracia no ha resuelto los problemas que se esperaba que resolviera. Los ciudadanos latinoamericanos si bien aprecian las libertades y valores políticos que conlleva el régimen democrático (por ejemplo, libertad de asociación, expresión, igualdad, derecho al voto, etcétera) están urgiendo a sus gobiernos a la resolución de metas más precisas como las que afectan el «bolsillo» y la cotidianidad de las personas (por ejemplo: empleo y seguridad pública). En ese sentido, observamos frustraciones y desencanto en sistemas políticos tradicionalmente estables como inestables, lo que nos permite conjeturar sobre una crisis general de los valores y del proyecto nacional que ostenta la democracia de cada nación. Un problema significativo de las democracias latinoamericanas lo constituye la percepción sobre dos aspectos relevantes que de ella tienen los ciudadanos: a) desencanto con su ejercicio y b) escasa confianza de dos de sus instituciones más representativas: los partidos y el congreso. Estas dimensiones, como es de suponer, no agotan ni son todas las posibles de escrutinio sino son las más relevantes para nuestro propósito. De acuerdo con Latinobarómetro a pesar de que el apoyo a la democracia como régimen político es mayoritario (53% en 2004) en el rubro de

satisfacción e insatisfacción, los ciudadanos muestran altos niveles de insatisfacción. En América Latina los porcentajes de apoyo a la democracia en la última década han variado considerablemente, de un máximo de 62% en 1996 y 1997 han pasado por niveles precarios de apoyo del orden del 48% en 2001. Los porcentajes en 2004 y 2003 reflejan un retroceso de 3 puntos porcentuales respecto al obtenido en 2002. Como es de suponer los niveles de apoyo varían de país a país, por ejemplo los países con más altos niveles de apoyo a la democracia son: Uruguay (78%), Venezuela (74%) y los países con menor apoyo son Guatemala (35%) y Nicaragua (39%). En niveles intermedios podemos encontrar a Chile (57%), México (53%) y El Salvador (50%). Las causas de esta situación (el apoyo a la democracia) son disímiles para cada nación por lo que no pueden hacerse correlaciones determinantes válidas para todos los países. Los ciclos electorales, así como los económicos de crisis han influido en dicho apoyo. Es decir, el contexto, el bagaje histórico cultural, la debilidad, o fuerza, institucional, así como el tipo de liderazgo han sido importantes en esa evaluación, pues como señala Latinobarómetro: «Países como Venezuela que están en la mira de los demócratas, como una democracia que está al borde del abismo autoritario, ha gatillado el apoyo a la democracia aumentándolo significativamente ya por tercer año consecutivo (...) Chile llama la atención porque se mantiene en niveles relativamente bajos de apoyo entre el 54 y 57% en la década, en circunstancias que en indicadores de crecimiento económico, reformas, etcétera, es uno de los mejores evaluados de la región (...) En el caso de Perú es posible ver como el castigo al desempeño del gobierno actual que se muestra en otros indicadores afecta el apoyo a la democracia que era alto en ese país en 1996 (63%) y hoy ha bajado a 52% en 2003 y 45% en 2004¹⁷».

Por lo que respecta a la insatisfacción con la democracia, ésta presenta datos poco alentadores, pues los ciudadanos insatisfechos con la democracia se han incrementado sustancialmente en los últimos años¹⁸. Esto tiene que ver con el hecho de que la satisfacción con la democracia es un indicador de eficacia del

Matthew Shugart *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, 1997; y del mismo autor «Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación» en *Revista de Estudios Políticos*, número 88, Madrid, 1995; Serrafero, Mario «Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina: un debate abierto» en *Revista Mexicana de Sociología*, número 2, abril-junio de 1998; Linz, Juan J. Y Arturo Valenzuela (comps.) *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas*, Madrid, Alianza Editorial, 1998.

¹⁶ Sartori, Giovanni *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

¹⁷ <http://www.Latinobarómetro.org>, 2004.

¹⁸ Nohlen, Dieter «Percepciones sobre la democracia y desarrollo político en América Latina» en Dieter Nohlen *El contexto hace la diferencia. Reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, México, UNAM-TEPJM, 2005.

sistema mucho más ligado al desempeño de gobierno (mientras que el apoyo a la democracia es un indicador de legitimidad del sistema democrático vinculado a la aceptación de valores básicos como la libertad y la transparencia), de tal suerte que la satisfacción con la democracia cambia de acuerdo con el desempeño de los gobiernos. En ese sentido, debido al sistema presidencial de gobierno y a la forma tradicional de hacer política en América Latina, gran parte de la estabilidad e inestabilidad de esos regímenes depende en gran medida del desempeño del presidente ; es decir, la estabilidad institucional de los países está influida por la actuación de los presidentes en turno¹⁹. Y si esta actuación continúa siendo, como hasta hora, caracterizada por la incompetencia para gobernar y altos niveles de corrupción e impunidad, no podemos esperar que los índices de satisfacción mejoren en el mediano plazo. De ahí que el promedio de la región en satisfacción con la democracia no ha presentado cambios significativos, sobre todo si comparamos 1996 (en donde obtuvo 27%) con el obtenido el año pasado (cuando obtuvo 29%). Pero a lo largo de la última década estos niveles han variado, de su promedio más alto de satisfacción en 1997 de alrededor de un 41% han pasado por niveles más bajos en 2002 (25%). Los países menos satisfechos con sus democracias en 2004 fueron Perú (7%) y Paraguay (13%), seguidos muy cerca por Ecuador (14%) y Bolivia (16%); mientras que los más satisfechos fueron Costa Rica (48%) y Uruguay (45%). El resto de los países obtiene porcentajes muy disímiles entre ambos extremos, por ejemplo Brasil (28%), Argentina (34%), Honduras (30%), El Salvador (37%), México (17%), Nicaragua (20%) y Colombia (30%). Este creciente desencanto no sólo ha corrido paralelo con el aumento del desprestigio de la política sino a los mapas intelectuales para interpretar los cambios contemporáneos²⁰ por lo que no deben de sorprender los datos que arrojan las encuestas sobre la salud de la democracia latinoamericana y sus instituciones.

Respecto a esto último, cabe mencionar que en 2004 las instituciones representativas de la democracia cuentan con una valoración de confianza muy precaria. Los partidos políticos, el

Congreso y el Poder Judicial obtienen 18%, 24% y 32%, respectivamente, frente al 76% obtenido por la Iglesia y 50% de la televisión. La Iglesia si bien aumenta nueve puntos porcentuales respecto al año anterior, está lejos de su valoración más alta (76%) obtenida en 1996. Lo mismo sucede con la televisión, si bien aumenta dos puntos porcentuales respecto a 2003, está lejos del porcentaje obtenido en 2002 (45%) y aún de su valoración más alta de 1996 (50%). Por su parte, los partidos políticos si bien aumentaron en 2004 ocho puntos porcentuales respecto a su nivel más bajo en 2003 (11%) están muy lejos de su máxima valoración obtenida en 1997 (28%). Igualmente sucede con la valoración que los ciudadanos latinoamericanos hacen del Congreso, si bien éste aumentó su confianza siete puntos porcentuales respecto al año anterior, está muy lejos de su máximo alcanzado en 1997 (36%).

El Poder Judicial, por su parte, tuvo un incremento sustancial de doce puntos porcentuales respecto a 2003, y está a cuatro puntos de su valoración máxima alcanzada en 1997 (36%). A pesar de ello, en la evaluación más reciente obtuvo un 31% de confianza. Y lo que resulta más desalentador, un 60% de los latinoamericanos cree que el sistema judicial no castiga a los culpables²¹. Si a lo anterior le añadimos que en la mayoría de las naciones los ciudadanos creen que el país está gobernado por unos cuantos intereses poderosos en su propio beneficio (en Perú es del orden del 85%, Ecuador 77%, Bolivia 76%, México 75%, Chile 70%, Argentina 71%, Brasil 65%) y de que los latinos perciben que el Estado no logra que se cumplan la mitad, o menos, de las leyes, podemos inferir el débil Estado de derecho, así como escasos incentivos para el fortalecimiento de una cultura de la legalidad en la región, pues si la ley no se aplica no tiene sentido seguirla.²² Aquí cabe mencionar el papel que está jugando el narcotráfico en muchas sociedades latinoamericanas, no sólo acentúa el sentido de inseguridad y desprotección civil sino que además exhibe la debilidad institucional para su combate, de tal suerte que en algunas naciones el narcotráfico muestra un poderío de tal magnitud que se confronta con el Estado.

¹⁹ <http://www.Latinobarómetro.org.2005>.

²⁰ Lechner, Norbert *Cultura Política y gobernabilidad democrática*, México, IFE, 1996; y del mismo autor «La política ya no es lo que fue» en *Revista Nexos*, número 216, México, diciembre de 1995.

²¹ <http://www.Latinobarómetro.org.2005>.

²² En esa tesis, uno de los datos preocupantes es que los latinoamericanos tienen una percepción mayoritaria (el promedio de la región es de 68%) de que los funcionarios públicos son corruptos.

Ante esta situación se torna imperante interiorizar y afianzar en los ciudadanos y las elites dirigentes comportamientos acordes a los valores democráticos para no continuar generando condiciones que en combinación con otros factores conlleven a un alto grado de inestabilidad política y social. La confianza y credibilidad en las instituciones y los políticos es fundamental para la toma de decisiones por lo que de continuar los bajos índices de aprobación y credibilidad que la ciudadanía les otorga no podemos esperar en el corto y mediano plazo determinaciones en las cuestiones fundamentales de la región (crecimiento económico, desarrollo social y progreso económico). Un golpe de timón es necesario, tanto en las estrategias como en los comportamientos de los actores, de lo contrario, de persistir la falta de confianza en las instituciones el alejamiento de los ciudadanos de la política aumentará y socavará el fortalecimiento de la democracia y en consecuencia su estabilidad. Como señala Camps: «la deslegitimación de los gobiernos no tiene su causa sólo en transgresiones a la ley denunciada y sancionada por los jueces. Es la incoherencia ideológica, el incumplimiento de lo prometido, la inacción política, la omisión de respuestas, lo que desilusiona a los electores y hace que cunda el descrédito²³».

Corrupción política

Otro hecho observable actualmente en las democracias latinoamericanas es la gran volatilidad social y política que éstas presentan. En efecto, los comportamientos y preferencias políticas que ostentan los ciudadanos como los actores políticos ya no son tan estables como hace algunos años. Ahora, gobiernos de distintos perfiles ideológicos se siguen uno tras otro en un periodo corto de tiempo; lo mismo sucede con las opciones políticas triunfadoras en la región. La permanencia de éstas en el poder está expuesta cada vez con mayor frecuencia a los vaivenes y cambios de humor del electorado latinoamericano. En este sentido, la democracia es, como afirma Przeworski²⁴, un sistema en donde algunos partidos pierden elecciones. Este hecho en sí no tiene nada de extraordinario, sucede en la mayoría de las democracias maduras y de larga data. Pero en el contexto

latinoamericano esta situación ha influido en la ausencia de consensos sobre los cambios a realizar para poder responder a los fuertes reclamos sociales y económicos de los ciudadanos de los distintos países de la región; se sabe qué modificar pero no cómo ni bajo qué procedimientos, por lo que no se ha podido consolidar una modalidad de convivencia institucional estable entre los principales actores políticos más allá de los tiempos electorales. El conflicto reaparece cada vez que se ponen en juego espacios y cuotas de poder de diversa índole²⁵. En esta tesitura, uno de los problemas comunes de las democracias latinoamericanas es la relación perversa que presentan el vínculo dinero y política. Esta situación no es privativa de América Latina pues muchas de las democracias maduras y consolidadas de distintos puntos geográficos del mundo comparten, en mayor o menor medida, este problema. De tal manera que la corrupción se ha convertido en un problema mundial debido a que abarca una multitud de ámbitos interrelacionados en casi todas las naciones del mundo. Países tan diferentes como Rusia, Inglaterra, Panamá, Rumania, Italia, Polonia, Alemania, Turquía, Bolivia, Colombia, etcétera, en mayor o menor medida han conocido en las últimas décadas numerosos casos de corrupción que involucran a jefes de gobiernos, funcionarios de todos los niveles del Estado, empresas nacionales y extranjeras, parlamentos, instituciones de impartición de justicia, partidos políticos y a figuras políticas y de la vida social de esas naciones.

En América Latina los casos sobre denuncias de corrupción abarcan a casi la mayoría de los países, entre los más conocidos podemos mencionar los del ex presidente peruano, Alberto Fujimori, y su ex jefe de inteligencia, Vladimiro Montesinos; en Argentina Carlos Saúl Menen, acusado de contrabando de armas y lavado de dinero; Carlos Andrés Pérez en Venezuela; en

²³ Camps, Victoria «Ética del buen gobierno» en Salvador Giner y Sebastián Sarasa (eds.) *Buen gobierno y política social*, Barcelona, Editorial Ariel, 1997, p.24.

²⁴ Adam Przeworski *Democracia y mercado*, Cambridge University Press, 1996.

²⁵ Como bien se ha señalado, la elección de instituciones comporta una interacción estratégica en la que diversos actores con preferencias diferenciadas deciden de acuerdo con su propio interés. En ese sentido, los actores eligen instituciones no para aumentar la eficiencia social sino para maximizar su probabilidad de ganar cargos y ejercer influencia sobre las políticas públicas una vez elegidos. Véase Colomer, Joseph M. y Gabriel L. Negretto «La gobernanza de la democracia» en Cecilia Mora-Donatto (coord.) *Relaciones entre el gobierno y congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM-Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid-Asociación Argentina de Derecho Constitucional, 2002.

Guatemala el ex presidente, Alfonso Portillo, y su ex vicepresidente, Juan Francisco Reyes, acusados de fraude y malversación de fondos públicos; en Honduras el ex presidente Rafael Callejas, acusado por realizar una transferencia poco clara de 11 millones de dólares americanos a una cuenta secreta durante su gobierno; en Bolivia el ex presidente Hugo Banzer y varios congresistas fueron acusados de estafa al erario público por varios millones de dólares; en Nicaragua el presidente Arnoldo Alemán fue acusado de fraude al erario público; en Paraguay el presidente Luis González Macchi fue acusado de invertir fondos públicos ilegalmente, mientras que el ex presidente Juan Carlos Pasmes fue condenado a cuatro años de prisión por transferir 6 millones de dólares de las arcas públicas en un banco privado del cual era accionista; más recientemente el gobierno de Lula da Silva también ha enfrentado acusaciones de corrupción en su gobierno, al igual que el presidente de Venezuela, Hugo Chávez²⁶. Esta abundante numeralia de situaciones muestra, por un lado, la precaria existencia del imperio de la ley en nuestra región. El conocimiento público de estos casos, y sus desenlaces, refuerza la percepción ciudadana de un panorama de impunidad generalizada en los sistemas políticos de América Latina. Por otro lado, confirma la ausencia de gobiernos honrados y de clases políticas con escasas credenciales morales para gobernar. Ambas situaciones se tornan preocupantes debido a que los ciudadanos latinoamericanos perciben que no existen virtudes cívicas que seguir ni Estado de derecho e imperio de la ley que respetar²⁷. Esto es, no hay instituciones ni reglas formales capaces de guiar las conductas de los actores en las esferas pública y privada, por lo que la corrupción, el

particularismo²⁸, el clientilismo y sus variantes, encuentran un buen terreno para abonar.

Esta situación no es exclusiva de lo político, ya que durante el periodo de ajuste estructural y de implantación del nuevo modelo económico orientado hacia el exterior, en la década de los noventa, es decir, durante la transformación de las reglas del juego económico, se dieron muchas oportunidades para la corrupción entre empresarios y gobiernos²⁹, pero uno de los ámbitos en donde se presenta más comúnmente esta relación lo constituyen el ámbito político, o más precisamente los procesos electorales. En la actualidad, las elecciones modernas requieren amplias cantidades de dinero que los partidos y sus candidatos se ven urgidos de buscar en ámbitos y de formas poco ortodoxas que parecen estar infringiendo las fronteras de lo permitido, provocando serios problemas de transparencia y equidad en el destino de esos recursos. Así, los procesos electorales de la mayoría de los países incumben cada día mayores cantidades de dinero por lo que no sólo las elecciones se han encarecido sino también el vínculo entre política y dinero se ha incrementado³⁰. Y no podía ser para menos si tomamos en cuenta que en la actualidad la competencia electoral requiere de grandes sumas de dinero para el mantenimiento no sólo de su estructura partidista en todo lo ancho del territorio nacional sino para sufragar en los comicios municipales, estatales y federales los permanentes y costosos mensajes insertados en los medios de comunicación impresos y electrónicos. En especial, éstos últimos absorben importantes cantidades del presupuesto de los partidos. De hecho, parte importante del financiamiento que reciben los partidos políticos van a parar a las arcas de las grandes televisoras nacionales. Así, es esta necesidad de recursos para costear su permanencia en los medios electrónicos, como la inoperante sustentabilidad del autofinanciamiento con base en las aportaciones estrictas de sus militantes y afiliados, lo que genera un espiral de incrementos sostenidos y está provocando un

²⁶ Véase los informes sobre corrupción mundial 2001 y 2004 en: <http://www.transparency.org>.

²⁷ La relación dinero y política es un binomio con muchas aristas, complejo y de naturaleza diversa, y que está presentando serios problemas de corrupción con la consecuente pérdida de legitimidad de los actores involucrados, así como afectando la credibilidad de los gobiernos. Al respecto véase Navas Carbo, Xiomara «El financiamiento de los partidos en América Latina» en Dieter Nohlen (comp.) *Democracia y neocrítica en América Latina. En defensa de la transición*, Madrid, Editorial Iberoamericana, 1996; Nieto, Francisco «Desmitificando la corrupción en América Latina» en *Revista Nueva Sociedad*, número 194, noviembre-diciembre 2004; y Caniche, Damaris y Michael E. Allison «Perceptions of political corruption in Latin America Democracies» en *Latin America. Politics and Society*, Vol. 47, núm. 3, Fall 2005.

²⁸ Aquí entiendo la noción de particularismo en la acepción utilizada por Guillermo O'Donnell en «Ilusiones sobre la consolidación» en *Revista Nueva Sociedad*, Número 144, 1996.

²⁹ Meny, Ivés «Política, corrupción y democracia» en *Política y Gobierno* Vol.III, Número 1, Primer Semestre de 1996.

³⁰ Carrillo, Manuel; Alonso Lujambio; Carlos Navarro y Daniel Zovatto (coords.) *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*; México, Fondo de Cultura Económica-Instituto Federal Electoral-Ministerio del Interior de España-Elections Canadá-IDEA, 2003.

grave problema de corrupción en los sistemas políticos.

A pesar de que la mayoría de los países de América Latina llevaron a cabo una serie de reformas electorales durante gran parte de los primeros años de la vuelta a la democracia, el problema que nos aborda persiste. En efecto, un rasgo común en todas estas experiencias de reformas es que éstas se concretaron en reformas a las leyes electorales que incluyeron: revisión de la fórmula de representación –mayoritarias o proporcionales; legalizar y/o ampliar los derechos de los partidos políticos, como financiamiento y acceso a los medios de comunicación públicos o privados; creación de organismos comiciales con mayor autonomía, como consejos y tribunales electorales, y ciertas instituciones estatales (en especial las judiciales para garantizar su autonomía y fortalecer los mecanismos de impartición de justicia). A pesar de esta abundante tarea de ingeniería institucional, los resultados no han sido los esperados por los autores de dichas reformas. En lo que respecta al financiamiento de los partidos, los mecanismos de fiscalización de los recursos, entregados a esos institutos políticos por parte del Estado, no han sido eficaces a la hora de obligar a rendir cuentas a los partidos por el origen y destino de sus recursos. Las reglamentaciones, cuando las hay, contienen «lagunas» que permiten que dinero proveniente de otros ámbitos «contamine» la contienda electoral, por lo que el debate sobre esta materia continúa en muchos países latinoamericanos.

La crisis de los partidos políticos

Un problema más presente en casi todos los sistemas políticos de América Latina lo constituye la situación que viven actualmente los partidos políticos. A pesar de ser reconocidos como fundamentales en el orden democrático contemporáneo, éstos muestran un serio déficit de credibilidad ante amplios sectores de la sociedad (como ya mencionamos en 2004 obtuvieron sólo un 18% de confianza). No sólo no han sido eficaces voceros y representantes de las demandas ciudadanas, mostrando con ello serios problemas de representatividad que los han distanciado de los ciudadanos, sino que además actúan como instrumentos políticos para beneficio de un pequeño grupo más que estructuras para hacer efectiva la participación ciudadana en los órganos de gobierno. Estos rasgos junto con la vinculación concreta de sus

líderes en actos de corrupción han acrecentado el descrédito actual de los partidos, pues esto último, muestra a los partidos como ávidos voraces de poder más que órganos de utilidad social de los ciudadanos.

Una de las situaciones que refuerza la anterior afirmación lo constituye, sin duda alguna, la ausencia de democracia interna para designar a sus candidatos y autoridades internas³¹ confirmándose la ley de hierro de los partidos vislumbrada por Michels³². Esta ausencia de democracia en los partidos no está garantizando una representación efectiva de los intereses sociales por lo que éstos no se identifican con los partidos, generando con ello suspicacias en el colectivo social sobre la funcionalidad y legitimidad de los partidos. Así, lo que los ciudadanos observan es que más que cumplir con los objetivos y propósitos que la teoría y la ley les encomienda, los partidos están centrando sus actividades en obtener, conservar y/o acrecentar recursos políticos y económicos que les permitan obtener mayores posibilidades de influir en el proceso político más que en llevar a la prácticas políticas públicas de interés general. Esto resulta peligroso, pues como señala Pasquino³³ al ser los partidos un componente esencial de los sistemas políticos y al mismo tiempo órganos principales en el proceso de formulación de políticas, si esto no se cumple eficazmente pueden amenazar no sólo la estabilidad de la democracia sino su eficacia.

Más allá de la discusión bizantina de si los partidos son o no necesarios (que lo son), lo que importa para la democracia práctica es cómo podemos rescatar del descrédito a estos institutos políticos, ya que la actividad de los partidos políticos nos remiten irremediamente al congreso. Los congresos juegan un papel importante en la estabilidad del régimen político no sólo por su ubicación estratégica en el diseño institucional del país sino porque su actuación,

³¹ Alcántara Sáez, Manuel *Experimentos de democracia interna: las primarias de partidos en América Latina* Working Papers, núm. 293, abril 2002; Freidenberg, Flavia «Mucho ruido y pocas nueces. Organizaciones partidistas y democracia interna en América Latina» en *Polis. Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, Vol.I, núm. 1, México, 2005.

³² Michels, Robert *Los partidos políticos*, Buenos Aires, Amorrourtu, 1979.

³³ Pasquino, Gianfranco «Gobernabilidad y calidad de la democracia» en Salvador Giner y Sebastián Sarasa (eds.) *Buen gobierno y política social*, Barcelona, Editorial Ariel, 1997.

sus acciones, influyen determinantemente en el éxito o fracaso de los gobiernos en turno. En ese sentido, partidos sólidos, institucionalizados, disciplinados y coherentes son importantes para el mantenimiento de la gobernabilidad democrática³⁴; características que desafortunadamente no se encuentran en todos los sistemas políticos de la región.³⁵ Es decir, lo que encontramos en América Latina son una variedad de partidos y sistemas de partidos con muy desigual fortalecimiento institucional y desempeño camarál³⁶. De tal manera que podemos encontrar partidos cohesionados y disciplinados al interior de los congresos como situaciones de extrema indisciplina y eminentemente pragmáticos que actúan con base en sus propios intereses en detrimento de una visión de más largo aliento. Así, más que actitudes y comportamientos cooperatistas en el marco de una división de poderes, lo que observamos es una lucha constante por la subordinación de uno a otro poder por lo que la confrontación entre el gobierno y el congreso es el rasgo más común³⁷. Respecto a esto último, aún más preocupante es que los partidos políticos y titulares del poder ejecutivo, los más interesados en resolver y/o aminorar los problemas que sus sociedades enfrentan no han mostrado voluntad política para actuar cooperativamente y hacer frente a los retos que tienen frente a ellas, exhibiendo con ello su incapacidad para arribar a soluciones que destraben el entuerto político actual. Todo ello en el marco de dos lógicas: una orientada en el largo plazo y la otra provocada por los intereses particulares e «inmediatistas» de los partidos y las elites. Por ello, gran parte de los problemas mencionados líneas arriba se deben más a la impericia en el manejo de las crisis por parte de los actores fundamentales del sistema político que a fallas estructurales provenientes del diseño institucional.

Una situación que ha acentuado lo anterior, es que la mayoría de los gobiernos

latinoamericanos surgidos del periodo postautoritario han sido gobiernos divididos. Es decir, gobiernos en donde el partido del presidente no cuenta con la mayoría en el congreso (en una de sus cámaras o en ambas), generando gobiernos minoritarios y problemas de rigidez e inmovilismo institucional, así como bloqueo entre poderes³⁸. Esta situación ha influido crecientemente en el desempeño y, por ende, en los resultados mostrados hasta ahora por los gobiernos democráticamente electos. En este problema, los partidos y sus legisladores han jugado un papel sustancial; el apoyo o la falta de éste mostrado por los partidos, en relación con la agenda del presidente ha sido determinante para su concreción o su falta de ella. Así, gran parte de los resultados negativos de los gobiernos es consecuencia de las malas relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo en la región. De continuar esta situación de forcejeo y confrontación entre ambos poderes sólo podemos esperar estancamiento político, social y económico de las naciones. Por lo que es urgente afianzar gobiernos eficaces y estables que miren más allá de horizonte electoral, y para ello es necesario partidos y sistema de partidos sólidos y oposiciones de gobierno responsables. Asimismo, el *juego limpio* en el marco de instituciones acordadas por los actores del sistema políticos es fundamental, porque de no ser así los valores y principios que observamos en la región más que afianzar la democracia continuará socavándola.

³⁴ Stokes, Susan «¿Son los partidos políticos el problema de la democracia en América Latina?» en *Política y Gobierno* Vol.V, Número 1, Primer Semestre de 1998.

³⁵ Mainwaring, Scott *La construcción de instituciones democráticas. Sistema de partidos en América Latina*, Santiago de Chile, Ediciones CIEPLAN, 1995.

³⁶ Morgenstern, Scott y Benito Naciff (eds.) *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, 2002.

³⁷ Jiménez Badillo, Margarita «Presidentes y parlamentos: actores estratégicos en la consolidación de la democracia en América Latina» en *Polis. Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, número 2003, México, 2000.

³⁸ Aunque existen experiencias exitosas de cohabitación política y cooperación entre poderes debido a la voluntad y eficaz liderazgo mostrado por los líderes de ambas instituciones en Bolivia, Brasil, Chile y Uruguay. Véase Daniel Chasquetti «democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación» en Jorge Lanzaro (ed.) *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2001.

Conclusiones

El funcionamiento de las nuevas democracias latinoamericanas en las últimas décadas nos permite hacer varias conjeturas. Una de ellas es que la democracia es un régimen político muy difícil de implementar y arraigar en Latinoamérica, ya que no basta con que existan instituciones sino que éstas funcionen y lo hagan bien; que entre ellas y el contexto en que se insertan exista un reforzamiento mutuo. Durante gran parte de la década de los sesenta y setenta se creyó que las deficiencias de estabilidad provenían de la carencia de sólidas instituciones políticas; posteriormente, en los ochenta, en el marco de las transiciones a la democracia se pensó que el diseño institucional de corte democrático era la solución de los problemas que aquejaban a los sistemas políticos de América Latina.

En la actualidad, muchos de los países latinoamericanos han incorporado en sus constituciones gran parte del esquema democrático liberal en sus estructuras políticas (división de poderes, instituciones autónomas de impartición de justicia, órganos imparciales que organizan las elecciones, instituciones para la defensa de los derechos humanos, etcétera), de tal manera que los principios liberales se han extendido en la sociedad. A pesar de ello, no existe una efectiva división ni autonomía de poderes y sobre todo la impartición de justicia sigue negada en los sistemas políticos; asimismo, la corrupción ha crecido y se ha extendido a tal magnitud que no hay prácticamente ningún espacio del ámbito público y/o privado que no haya sido invadido o afectado por ese flagelo. En este ámbito, se aprecia una ausencia cabal de la rendición de cuentas en casi todos los países latinoamericanos.³⁹ Estos déficits institucionales están minando las condiciones de gobernabilidad de las democracias latinoamericanas. Y no se observa que en el corto lazo puedan subsanarse debido a las actitudes de cinismo democrático presentes tanto en las elites como en amplios grupos de la sociedad.

De tal suerte, que esta precaria existencia de pautas ético-institucionales y coordinadas normativas institucionalizadas no contribuyen a comportamientos sociales, públicos y privados

que refuercen principios y valores acordes al código democrático. La democracia electoral si bien ha sido importante en la homogenización de los sistemas y formas de gobierno democráticas en la región, también ha mostrado sus limitaciones para poder resolver los problemas más acuciantes que tienen frente a los gobiernos latinoamericanos. Si bien los ciudadanos han elegido a sus gobernantes y se adhieren a la democracia como forma de gobierno, éstos no han encontrado en ellos una solución a sus problemas más inmediatos. Las razones son varias y de diferentes niveles, pero lo que subyace en todas ellas es la impericia de las clases políticas para conducir el gobierno y sobre todo la ausencia de partidos que actúen más allá de sus intereses inmediatos.

³⁹ O'Donnell, Guillermo «Accountability horizontal» en *La política. Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad*, Número 4, Barcelona, 1996.