AMÉRICA LATINA: OCHO LECCIONES DE GOBERNABILIDAD*

Scott Mainwaring y Timothy R. Scully

Scott Mainwaring *es Profesor de la cátedra Eugene Conley de Ciencia Política, en la Universidad de Notre Dame. Su libro más reciente es* The Crisis of Democratic Representation in the Andes *(2006, coeditado).* ***Timothy R. Scully*** *es Profesor de Ciencia Política y Miembro del Kellogg Institute for International Studies de la Universidad de Notre Dame. Es Coeditor, junto con Scott Mainwaring, de* Christian Democracy in Latin America: Electoral Competition and Regime Conflicts *(2003).*

La "tercera ola" de democratización de América Latina comenzó hace 30 años en República Dominicana. ¿Qué hemos aprendido desde entonces acerca de la gobernabilidad democrática? El presente ensayo aborda esta pregunta. Los acontecimientos de las últimas tres décadas a menudo han cambiado la manera en que los cientistas políticos y quienes están encargados de formular políticas públicas perciben la gobernabilidad democrática, pero ha habido pocas iniciativas para sistematizar las lecciones relativas a sus aspectos políticos.

La gobernabilidad democrática es la capacidad de los gobiernos democráticos para implementar políticas que aumenten el bienestar político, social, y económico de un país. Cuando es exitosa, supone mantener una práctica democrática de una calidad razonablemente alta, promover el crecimiento económico, proporcionar seguridad ciudadana, y enfrentar los graves problemas sociales (pobreza, inequidad de ingresos, servicios sociales inadecuados) que afligen, aunque en grados muy diferentes, a los países de América Latina.

* Publicado originalmente como "Latin America: Eight Lessons for Governance", *Journal of Democracy*, Vol. 19, No. 3, July 2008: 113-127. © 2008 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

La gobernabilidad democrática es conceptualmente diferente a la calidad de la democracia y a la calidad de la gobernabilidad pues es, sobre todo, un fenómeno de arriba hacia abajo que se refiere a qué tan bien funcionan el gobierno democrático y el Estado en un régimen democrático. En contraste, la calidad de la democracia alude a la "democraticidad" del régimen político.[1] La mayoría de los estudios relativos a la calidad de la democracia se centran exclusivamente en los aspectos procedimentales de ésta, en tanto la gobernabilidad democrática adecuada también se relaciona con los resultados de las políticas públicas. Significa gobernar no sólo en forma democrática, sino también eficaz. Nuestro enfoque también difiere de los análisis de la gobernabilidad eficaz en general porque analizamos específicamente la gobernabilidad *democrática*, es decir, la buena gobernabilidad en democracia.

La construcción de una gobernabilidad democrática eficaz es el desafío más grande que hoy en día enfrenta la mayoría de los países latinoamericanos. Desde 1978, América Latina ha logrado enormes avances respecto de gobernar democráticamente. Sin embargo, sólo dos o tres países de la región, Chile (desde 1990) y en menor grado Costa Rica y Uruguay (desde 1985), han cumplido de manera relativamente constante con el desafío de gobernar tanto democrática como eficazmente. A continuación se presentan ocho lecciones sobre gobernabilidad democrática recogidas de la experiencia de las tres últimas décadas.

1) En la mayoría de los países, la creación de una gobernabilidad democrática eficaz ha resultado mucho más difícil que lo anticipado por la mayoría de los analistas a comienzos de la década de los 90. En ese momento, la Unión Soviética recién había colapsado. Muchos países de América Latina, la región postsoviética, y África estaban experimentando liberalización política, y en varios de ellos se registraban procesos de transición a la democracia. Estas transiciones y cambios de régimen produjeron optimismo en relación con las perspectivas futuras de la democracia, como se expresa, por ejemplo, en el libro de Francis Fukuyama publicado en 1992 bajo el título *El Fin de la Historia y el Último Hombre*, donde se proclama el triunfo mundial del ideal de democracia liberal.[2]

No obstante, la construcción de democracias en que se gobierne de manera eficaz ha sido difícil en América Latina y en la mayoría de las otras democratizaciones de la tercera ola. En numerosos países latinoamericanos, la calidad de la democracia sigue siendo deficiente, con una protección inadecuada de los derechos, y mecanismos débiles de rendición de cuentas del gobierno. Guatemala, Paraguay y Venezuela son sólo semidemocráticos, y tienen limitaciones incluso más serias en la práctica democrática. Sólo tres países, Chile, Costa Rica y Uruguay, constituyen democracias de alta calidad, que cuentan con un estado de derecho en general sólido, protección de los derechos, elecciones

libres y justas, y mecanismos efectivos de rendición de cuentas para los funcionarios del Estado (véase en la Tabla 1 más adelante la columna relativa a los puntajes de *Freedom House* para los países de América Latina en 2007).

Únicamente Chile ha mantenido altas tasas de crecimiento económico y reducción de la pobreza; la mayor parte de los países de la región casi no registró crecimiento per cápita entre 1982 y 2002. Fuera de América Latina, muchos países que al inicio de los años 90 parecían listos para una transición hacia regímenes políticos competitivos han degenerado, en cambio, en regímenes autoritarios competitivos. Además, las democracias han sido incapaces de obtener el apoyo de un gran número de ciudadanos.

A lo largo de la historia de la democratización, no es sorprendente que numerosos intentos de construir una democracia eficaz hayan fracasado. Sin embargo, en contraste con el pasado, muy pocos regímenes políticos competitivos de América Latina han experimentado fracasos evidentes. En la tercera ola de democratización de América Latina surgió un nuevo patrón. La inestabilidad gubernamental ha sido generalizada, pero incluso los regímenes competitivos débiles rara vez han sucumbido a un colapso.[3] Algunos presidentes elegidos democráticamente, o sus sucesores constitucionales, han renunciado bajo presión o han sido destituidos en Argentina (1989, 2001 y 2002); Brasil (1992); Venezuela (1993); Guatemala (1993); Ecuador (1997, 2000 y 2005); Paraguay (1999); discutiblemente Perú (2000, de acuerdo a qué tan imparcial se considere la elección); Bolivia (2003 y 2005); y Haití (1991 y 2004). No obstante, los únicos fracasos evidentes de regímenes competitivos ocurrieron en Perú en 1992 y en Haití en 1991 y 2004.

Esta combinación de deficiencias flagrantes de la gobernabilidad democrática con la actual persistencia de regímenes competitivos es inaudita en la historia mundial de la democracia. El fenómeno de regímenes competitivos que perduran a pesar de una gobernabilidad deficiente se opone a las expectativas que tenían la mayoría de los encargados de formular políticas y de los cientistas sociales bien entrados los años 90. Para los líderes democráticos y los ciudadanos de la región, la cuestión más importante ya no es cómo evitar el quiebre o la erosión de la democracia, aunque estos temas siguen siendo relevantes, sino más bien cómo promover una gobernabilidad más eficaz bajo regímenes competitivos.

2) Los resultados de la gobernabilidad democrática en la América Latina contemporánea han variado considerablemente. Aunque este punto parece obvio, la variedad generalmente es subvalorada. El gran número de países donde la gobernabilidad democrática ha sido precaria ha ensombrecido la diferencia de resultados. A un extremo del espectro, Chile ha construido una democracia robusta, ha fomentado un rápido

crecimiento económico y ha reducido drásticamente la pobreza. Entre 1990 y 2005, su PIB per cápita (PIBpc) creció un 4,2% al año (en dólares constantes del año 2000, expresados en paridad de poder adquisitivo), lo que produjo un aumento acumulado del 86% en 15 años. Chile tuvo la séptima tasa más alta de crecimiento del PIBpc del mundo durante esos 15 años.

En el otro extremo del espectro, Haití registró dos intentos de transiciones hacia regímenes competitivos que tuvieron corta vida, y culminaron en un golpe en 1991 y en una rebelión en 2004; ambos condujeron a la caída de un presidente democráticamente elegido. El poder legislativo ha sido disuelto en dos ocasiones (en 1999 y 2004), sufrió dos intervenciones internacionales (en 1994 y 2004), y por momentos el Estado ha tambaleado al borde del colapso. El ingreso per cápita disminuyó en promedio un 2,4% al año de 1990 a 2005, lo que empeoró la miseria del país más pobre del mundo fuera de África. El PIBpc de Haití cayó desde US$ 2.136 hasta US$ 1.479 en el mismo período, que equivale a una baja del 31%. Éste correspondió al décimo peor desempeño del mundo durante esos años. La brecha de ingreso entre Chile y Haití creció desde 2,7 a 1 en 1990 hasta 7,2 a 1 en 2005.[4] Si en este período de 15 años la economía de Chile se hubiera contraído tanto como la de Haití y la de Haití hubiera crecido como la de Chile, el PIBpc de Haití habría superado al de Chile en 2005.

La gran disparidad de crecimiento económico tiene un paralelo en otras importantes áreas de la gobernabilidad democrática. En Chile, entre 1990 y 2006, la pobreza disminuyó casi en dos tercios, desde un 38,6% hasta un 13,7% de los individuos. En un profundo contraste, en Argentina la pobreza aumentó del 16,1% al 21,0% de los hogares entre 1994 y 2006.[5]

El nivel de democracia también ha variado considerablemente entre países. De acuerdo con Freedom House, Chile desde 2003, Costa Rica desde 2004, y Uruguay desde 2000 han obtenido permanentemente el mejor puntaje posible tanto respecto de las libertades civiles como de los derechos políticos, lo que indica una democracia de alta calidad. En contraste, Haití (incluso cuando ha tenido un régimen competitivo), Guatemala y Venezuela han presentado serias deficiencias en la práctica democrática; y Cuba, por supuesto, continúa firmemente autoritaria.

Un último ejemplo de la dramática variedad de la gobernabilidad democrática es la tasa de homicidios, que refleja un importante aspecto de la competencia del Estado. De acuerdo a los datos más recientes disponibles de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) —de alrededor de 2002—, Bolivia (con 0,4 homicidios al año por cada 100.000 habitantes), Perú (3,0), Uruguay (5,0), Chile (5,3), Cuba (6,3), Costa Rica (6,5), y Argentina (6,8) presentaban tasas de homicidios moderadas. En ese momento la tasa de homicidios de Colombia, una de las más altas del mundo, con 79,7 homicidios por cada 100.000 personas, era

enormemente más alta. Las tasas de homicidio de El Salvador (45,6 por 100.000), Venezuela (34,5), y Brasil (31,7) también eran alarmantes.[6] Un número elevado de asesinatos tiene efectos perniciosos sobre la calidad de la vida diaria y refleja las diferencias en la capacidad de los estados para proteger a los ciudadanos de otros ciudadanos, y en el mundo de hoy, de bandas organizadas. Estas diferencias en las tasas de homicidios anteceden a los regímenes democráticos y semidemocráticos, pero en los países con altas tasas de delitos y homicidios, estos problemas han empeorado desde la transición a regímenes competitivos.

Dadas estas diferencias en el desempeño de los gobiernos, los académicos y quienes diseñan las políticas corren un riesgo al hacer generalizaciones acerca del desempeño de la gobernabilidad democrática en la región como un todo.

3) Los estados eficaces son importantes para una gobernabilidad democrática exitosa. Sin un Estado eficaz, no prosperarán ni la democracia ni el desarrollo. Un Estado eficaz es importante para la democracia debido a que éste debe proteger a los ciudadanos, apoyar sus derechos, y supervisar que las elecciones sean libres y justas.[7] Un Estado efectivo también es decisivo para el desarrollo porque debería proporcionar una educación pública adecuada, regular algunos aspectos de la economía, crear infraestructura que permita a los inversionistas hacer buen uso de los recursos naturales y humanos, combatir la corrupción y garantizar los derechos de propiedad.[8]

Hoy en día estas observaciones parecen encontrarse en un lugar común. Pero considérese la opinión prevaleciente desde mediados de los años 80 hasta mediados de los 90. Los detractores del Estado estaban tan ávidos de reducirlo que no fueron capaces de apreciar lo importante que es para la democracia y el desempeño económico. Más que luchar por construir un Estado más eficiente y eficaz, muchas de las reformas instituidas durante esos años lo desmantelaron. Volver a aprender lo decisivo que es el Estado para la democracia y el desarrollo ha sido una de las lecciones fundamentales de esta tercera ola.

En la mayoría de los países de América Latina, el Estado es deficiente en muchos sentidos. De acuerdo a Thomas Hobbes, la principal tarea de éste es proteger a los ciudadanos de modo que la vida no se convierta en una "solitaria, pobre, detestable, brutal, y breve" contienda. En la mayor parte de los países de la región, el Estado no tuvo un buen desempeño en esta tarea hobbesiana. Las tasas de delito son altas en la mayoría de los países. En la década de 1980, según informes de la OPS, el 11% de todas las muertes de Guatemala fueron homicidios, en comparación con el 0,03% de Inglaterra. De acuerdo con esta medición los homicidios fueron, asombrosamente, 360 veces más frecuentes en Guatemala que en Inglaterra.[9] Las bandas delictuales han desplazado al Estado en los barrios marginales de numerosas ciudades de América

Latina, y la policía ingresa a estas áreas con poca frecuencia y a su propio riesgo.

En gran parte de la región, los sistemas legales son precarios, ineficientes, y corruptos. Los estados no son capaces de exigir iguales derechos para todos los ciudadanos, y en muchos casos no les interesa hacerlo.[10] Asimismo, en la mayoría de los países la capacidad reguladora del Estado es deficiente, y la inversión pública en infraestructura se ha quedado atrás. Finalmente, la habilidad de los estados para proteger y empoderar a los ciudadanos mediante políticas sociales también es precaria.

Daniel Kaufmann y sus colegas del Banco Mundial desarrollaron seis medidas de la eficacia de la gobernabilidad, todas basadas en la opinión subjetiva: estado de derecho, control de la corrupción, voz y rendición de cuentas, calidad del marco regulador, estabilidad política, y eficacia gubernamental. Tres de estos indicadores otorgan medidas útiles de la percepción respecto de la capacidad estatal: el estado de derecho, el control de la corrupción, y la calidad del marco regulador (véase Tabla 1).[11]

Sobre la base de estos indicadores, la mayoría de los estados latinoamericanos presentan algunas áreas de marcada deficiencia. En 2006, de los 20 países latinoamericanos sólo Chile obtuvo, en calidad del marco regulador, un puntaje mayor que el promedio mundial al menos en media desviación estándar, mientras que 7 países tuvieron una puntuación al menos media desviación estándar menor que este promedio. Con relación al estado de derecho, sólo Chile y Costa Rica superaron el promedio mundial por al menos media desviación estándar, y 14 países latinoamericanos estaban debajo de éste al menos en media desviación estándar. Chile y Uruguay estuvieron por encima del promedio mundial en más de media desviación estándar respecto del control de la corrupción, pero 9 países obtuvieron una puntuación inferior a este promedio en más de media desviación estándar.

Un factor que contribuye a la deficiente capacidad del Estado en América Latina es la recaudación tributaria inadecuada. En algunas zonas de la región, ésta es exigua. De acuerdo con estimaciones recientes, en nueve países latinoamericanos la recaudación tributaria del gobierno central fue equivalente a menos del 15% del PIB: Haití (9,7%), Guatemala (9,8%), México (11,0%), Venezuela (12,6%), Paraguay (13,0%), Ecuador (13,4%), Costa Rica (13,6%), El Salvador (14,2%), y Panamá (14,2%). Costa Rica compensa su insuficiente ingreso tributario federal con una recaudación tributaria razonable proveniente de otros niveles del gobierno. Así, la recaudación tributaria total representó un 20,5% del PIB de Costa Rica en 2005.[12] Sin embargo, los otros países presentan una escasa participación tributaria total, es decir, si se considera al gobierno central junto con otros niveles del gobierno.

Tabla 1 — Indicadores de Democracia y Gobernabilidad en América Latina

País	Puntaje Combinado de Freedom House (2007)*	Estado de Derecho (2006)**	Control de la Corrupción (2006)	Calidad del Marco Regulador (2006)	Satisfacción con la Democracia (2007)***
Argentina	4	–0,58	–0,47	–0,74	33
Bolivia	6	–0,90	–0,64	–1,03	41
Brasil	4	–0,48	–0,33	0,00	30
Chile	2	1,15	1,31	1,41	36
Colombia	6	–0,64	–0,22	0,10	32
Costa Rica	2	0,55	0,37	0,44	47
Cuba	14	–0,91	–0,26	–1,80	Sin información
República Dominicana	4	–0,50	–0,59	–0,12	49
Ecuador	6	–0,96	–0,75	–1,06	35
El Salvador	5	–0,52	–0,18	0,13	33
Guatemala	8	–1,02	–0,70	–0,09	30
Haití	9	–1,56	–1,47	–0,82	Sin información
Honduras	6	–0,88	–0,78	–0,44	31
México	4	–0,49	–0,35	0,43	31
Nicaragua	6	–0,76	–0,76	–0,48	43
Panamá	3	–0,13	–0,28	0,33	38
Paraguay	6	–0,93	–1,02	–0,68	–9
Perú	5	–0,75	–0,35	0,11	17
Uruguay	2	0,40	0,80	0,31	66
Venezuela	8	–1,39	–1,05	–1,35	59

*Respecto de los puntajes de Freedom House, véase www.freedomhouse.org. Éste es el puntaje combinado de libertades civiles y derechos políticos. El mejor puntaje combinado es 2, y el peor es 14.
**En relación con el estado de derecho, el control de la corrupción, y la calidad del marco regulador, véase: Daniel Kaufmann, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi, "Governance Matters VI: Aggregate and Individual Governance Indicators", World Bank, Policy Research Working Paper 4280, Juky 2007, 85-93.
***En cuanto a la satisfacción con la democracia, véase Corporación Latinobarómetro, Informe Latinobarómetro 2007, 91.

Con el fin de situar estas cifras en una perspectiva comparada, cabe señalar que la recaudación tributaria total promedio de los 15 países de la Unión Europea, alrededor de 2003, fue de un 40,6% del PIB. Incluso en los Estados Unidos y Japón, ambos países de baja tributación, se recaudó un 26,4% y un 25,8% del PIB en impuestos totales, respectivamente. Los impuestos altos no son necesarios para la democracia y el desarrollo,[13] pero con niveles de recaudación tributaria tan bajos como los observados en los países incluidos en la Tabla 1, el Estado no puede funcionar de manera adecuada.

La privatización de algunas funciones del Estado era conveniente en las décadas de los 80 y 90, pero otras áreas de éste, como educación y salud, la policía, el poder judicial, los organismos reguladores, y la infraestructura, requieren más recursos y atención. Las políticas estatales son cruciales para reducir la pobreza y aumentar las oportunidades de los pobres.[14] Los estados pueden contribuir a crear un ambiente favorable a la innovación, la capacidad de emprender, la inversión, y el desarrollo de los recursos humanos, todos pilares clave del crecimiento económico y las oportunidades sociales. Como Alejandro Foxley lo ha expuesto convincentemente, la cuestión clave acerca del Estado no es su tamaño, sino más bien su capacidad. Los estados deben contar con suficiente flexibilidad como para responder a las oportunidades y construir redes efectivas a nivel nacional capaces de cumplir con los desafíos altamente cambiantes del mercado global.

Por supuesto, el destacar las consecuencias positivas de un Estado eficaz no significa que todas las acciones de éste sean beneficiosas. Los estados pueden ser depredadores, y pueden generar sistemas de incentivos perversos que conduzcan a un resultado colectivo perjudicial. No obstante, el deseo de evitar estos obstáculos no debiera cegar a nadie respecto de la importancia de la construcción del Estado. En efecto, la *construcción* del Estado, que no debe confundirse con su expansión patrimonial, reduce las posibilidades de depredación al crearse mecanismos más sólidos para impedirla.

Una de las cuestiones clave de la América Latina contemporánea es cómo construir estados más eficaces. Este problema necesita más investigación, pero una conclusión es evidente: una recaudación tributaria adecuada es necesaria, pero no suficiente, para que un Estado sea eficaz. Con esto no se pretende sugerir una prescripción general de aumentar los impuestos y los gastos en todos los países que tienen una baja recaudación. En los países pobres de América Latina, y de otras regiones, las prácticas patrimoniales y la corrupción del sector público son generalizadas. De este modo, una parte significativa de la recaudación tributaria termina enriqueciendo a los políticos y a sus aliados más que promoviendo los beneficios públicos. Bajo estas circunstancias, una mayor recaudación de impuestos no garantizará más beneficios para las personas.

4) Los sistemas de partidos institucionalizados facilitan la gobernabilidad democrática eficaz. Desde hace mucho se ha demostrado que los partidos realizan importantes funciones en las democracias. Sin embargo, la idea específica de que la institucionalización del sistema de partidos es importante para la gobernabilidad democrática eficaz es producto de la tercera ola de democratización.

Un sistema de partidos institucionalizado posee cuatro características.[15] En primer lugar, los patrones de la competencia entre partidos son relativamente constantes; segundo, una parte significativa de los votantes desarrolla vínculos relativamente estables con los partidos; tercero, los partidos adquieren legitimidad como medios para acceder al poder del Estado; y finalmente, las organizaciones de los partidos logran cierta solidez, no son solamente los apéndices de líderes políticos personalistas.

Los sistemas de partidos institucionalizados proporcionan una estructura a la política democrática en la arena electoral y en el poder legislativo. Los mismos partidos son los principales competidores electorales durante un período de tiempo, y esta permanencia genera una moderada capacidad de predicción respecto de cómo se comportan los actores políticos y en relación con la gama de opciones de políticas. En consecuencia, es más difícil para *outsiders* políticos antipartidos —y que además están menos atados, o son incluso hostiles, a las instituciones formales existentes y a las reglas del juego— llegar al poder. Estos *outsiders* manifiestan su hostilidad mediante la violación o el abuso de la práctica y las restricciones democráticas. Su estilo político también hace más probables los cambios radicales de las políticas y el liderazgo errático. Bajo estas circunstancias, los políticos son más propensos a emplear una lógica de corto plazo que es desfavorable para formar acuerdos y construir coaliciones.

Además, los partidos institucionalizados otorgan atajos para acceder a la información relativa al contenido programático de la política democrática. Por esta razón, cuando un sistema de partidos no está muy institucionalizado, los votantes cuentan con menos señales programáticas. Por otra parte, los sistemas de partidos deficientes obstaculizan la rendición de cuentas respecto de los programas, dado que es más difícil emitir un voto acerca de los diversos temas cuando los partidos son personalistas, de corta vida, o ambos.

En los países que cuentan con un sistema de partidos estable, éstos son los actores principales del poder legislativo, y tanto este último como los partidos son generalmente más fuertes debido a ello. A pesar de que los líderes autocráticos a menudo sostienen que los partidos y poderes legislativos más fuertes son un estorbo, éstos constituyen una ventaja para la gobernabilidad democrática. Los partidos organizan el apoyo a favor y en contra de las propuestas de políticas en el poder legislativo, que es el modo más eficiente de gobernar democráticamente,

salvo en un poder legislativo muy pequeño. Además, un sistema de partidos institucionalizado promueve una mayor rendición de cuentas por parte de los líderes políticos, puesto que deben ser responsables ante su partido.

En contraste, un sistema de partidos inestable o rudimentario puede pavimentar el camino a políticos populistas que comúnmente degradan a otras instituciones y debilitan la gobernabilidad democrática. Los sistemas de partidos inestables introducen una mayor incertidumbre respecto de los resultados electorales. La tasa de rotación entre partidos es mayor, las barreras de entrada a los nuevos partidos son menores, y la probabilidad de que políticos personalistas, antisistema logren llegar a ser jefes de gobierno es mucho mayor. El personalismo de los sistemas de partidos que cuentan con una institucionalización deficiente puede preparar el escenario para los líderes autoritarios (por ejemplo el Presidente Alberto Fujimori en Perú en 1992), o para el desgaste de los regímenes democráticos o semidemocráticos (como lo ocurrido en Venezuela bajo el Presidente Hugo Chávez desde 1999).

5) Ningún conjunto de instituciones formales es claramente superior a otros para promover una gobernabilidad democrática exitosa. Durante las décadas de los 80 y 90, en algunas obras pioneras se afirmaba que ciertas instituciones políticas formales específicas poseen ventajas decisivas y razonablemente sólidas sobre otras en lo que se refiere a la gobernabilidad democrática. La investigación de Juan Linz acerca de los peligros del presidencialismo constituye un ejemplo destacado.[16] Linz afirmaba que el presidencialismo se oponía a una democracia estable y que los sistemas parlamentarios estaban mejor equipados para promover la consolidación democrática. Algunos de sus argumentos aún tienen valor, pero hoy en día existe un menor consenso respecto de que el presidencialismo socave a una democracia estable. Un motivo de esto es que todos los países de América Latina han conservado sistemas presidenciales o cuasipresidenciales, y sin embargo sólo ha habido tres colapsos totales de regímenes políticos competitivos desde 1978: Perú en 1992, y Haití en 1991 y 2004. Además, algunos académicos han afirmado que las virtudes y los vicios del presidencialismo dependen de cómo éste interactúe con otros arreglos institucionales.[17]

Este énfasis en las instituciones políticas formales como decisivas para el desarrollo ha influido en las acciones y propuestas de algunas instituciones financieras, especialmente el Banco Interamericano de Desarrollo. Además, los académicos han examinado de qué manera los cambios en las reglas de designación de candidatos y en los sistemas electorales cambiarían las estructuras de incentivos y en consecuencia facilitarían u obstaculizarían la gobernabilidad democrática. No obstante, dos décadas de un enorme aprendizaje acerca de las instituciones políticas no ha producido recetas sencillas acerca de las “mejores” instituciones o

combinaciones institucionales. El impacto de las instituciones políticas formales sobre materias amplias como el crecimiento económico y la eficacia de la política social depende más de otros factores y es menos evidente de lo que muchos cientistas políticos anticiparon.

Somos escépticos acerca de que la reforma de las instituciones políticas formales sea la clave principal del éxito en la América Latina contemporánea. Las leyes electorales no pueden explicar las grandes diferencias en el éxito gubernamental entre una administración y la siguiente cuando no ha habido un cambio de envergadura en las reglas del juego institucional. Por ejemplo, desde el innovador y relativamente exitoso gobierno de Sánchez de Lozada en Bolivia (1993-1997) hasta la sucesión de gobiernos fallidos entre 1997 y 2005, o entre el deficiente desempeño de tres gobiernos brasileños de 1985 a 1993 y los más exitosos gobiernos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) y Luiz Inácio "Lula" da Silva (2003 hasta el presente).

El efecto de las instituciones políticas formales (normas electorales, reglas de designación de candidatos, poderes constitucionales de los presidentes, y los arreglos federales) sobre los resultados generales es mediado por otros factores. Más aún, las instituciones políticas formales no siempre producen los resultados que se esperarían sobre la base del razonamiento deductivo. Gretchen Helmke y Steven Levitsky presentan numerosos ejemplos en que las instituciones informales contrarrestan los efectos de las formales.[18]

Además, algunas reformas institucionales que apuntaban a mejorar la democracia, especialmente en los aspectos relativos a la participación, han obstaculizado la capacidad de gobernabilidad. La constitución de Colombia de 1991 constituye un ejemplo de esto. Entre sus principales objetivos estaba el de abrir lo que había sido una democracia restringida a nuevos canales de participación y a la competencia política abierta. La nueva constitución logró estos meritorios objetivos, pero prestó escasa atención a la construcción del Estado, y de hecho facilitó el desgaste de los partidos políticos tradicionales de Colombia y la creciente atomización del sistema de partidos.

6) El legado histórico determina las perspectivas de éxito posterior de la gobernabilidad democrática; sin embargo, los países también tienen la oportunidad de romper con el pasado y establecer una nueva dinámica en el sistema de gobierno. El efecto del pasado en el éxito del presente puede verse en los tres países que hoy en día gozan del mayor nivel de democracia en América Latina: Chile, Costa Rica y Uruguay. Estos mismos países tenían también las herencias democráticas más sólidas y extensas en 1973. Luego de períodos bajo duros regímenes militares en Chile (1973-1990) y Uruguay (1973-1984), ambos países se unieron una vez más a Costa Rica como democracias de alto nivel. Su historia de sistemas de partidos institucionalizados, estados funcionales, y una

cultura política democrática permitió a Chile y Uruguay reconstruir la democracia después de un gobierno autoritario.

Este desenlace no estaba predeterminado. El régimen militar de Chile y en algún grado el de Uruguay habían intentado cambiar radicalmente el sistema político de cada país. Es más, al momento de la transición democrática en Chile, muchos analistas advirtieron que las propias negociaciones que habían hecho posible la transición también obstruían la nueva democracia. No obstante, dentro de un período relativamente breve, ambos países reconstruyeron la democracia. Ningún otro país de América Latina, con excepción de Costa Rica, ha tenido un éxito similar en la consecución de una democracia de alto nivel.

Los regímenes políticos de otros países muestran tanto cambios profundos como limitaciones notables al cambio. En la ola de democratización posterior a 1978, los países latinoamericanos que tenían una fuerte herencia autoritaria, sin considerar a Cuba, han establecido elecciones competitivas y razonablemente libres y justas. Sin embargo, no han generado democracias de alta calidad, ni establecido con éxito el estado de derecho, ni frenado la corrupción. La naturaleza patrimonial de numerosos estados mientras se encontraban bajo un sistema autoritario ha impedido el desarrollo de una democracia de alto nivel en el presente. El Salvador, Guatemala, Haití, Nicaragua y Paraguay están entre los países que aún se encuentran cercados por su pasado autoritario.

Otros países han escapado del legado histórico negativo fruto de los regímenes políticos del pasado. Después de más de medio siglo (1930-1983) de pasar de autoritarismos inestables a democracias inestables, Argentina desarrolló un régimen democrático permanente, a pesar de los episodios periódicos de inestabilidad gubernamental, especialmente de 2001 a 2002.

Lo mismo sucede con las reversiones democráticas. Desde 1958 hasta fines de la década de 1970, Venezuela gozó de una democracia estable y relativamente robusta. Sin embargo, desde fines de los años setenta el deficiente desempeño económico, la corrupción, y las destructivas batallas por el liderazgo debilitaron el régimen democrático venezolano, lo que finalmente le abrió la puerta a Hugo Chávez en 1998. Chávez, por su parte, ha socavado deliberadamente las instituciones democráticas de Venezuela. El desmoronamiento de la democracia venezolana no podría haberse predicho sobre la base de la anterior solidez de sus instituciones. Con tantas profundas discontinuidades, la historia de los regímenes políticos de América Latina no depende en forma evidente de la trayectoria.

7) En oposición a las expectativas previas, durante el período posterior a 1990 el éxito y el fracaso de la mayoría de los aspectos de la gobernabilidad democrática han ido de la mano. Gran parte de la literatura relativa al desarrollo ha destacado que los buenos resultados en esta

materia no siempre van acompañados de resultados similares en otras áreas, y que los países a menudo enfrentan grandes disyuntivas en la consecución de las metas del desarrollo. Por ejemplo, algunos analistas consideran que la democracia podría ser perjudicial para el crecimiento económico, o que los regímenes autoritarios son más adecuados para fomentar el crecimiento. La mayoría de los economistas han sostenido que debe haber soluciones de compromiso entre el crecimiento económico y los programas sociales. El título de un libro acerca de Brasil, *The Cruel Dilemmas of Development*, es revelador respecto del énfasis en las disyuntivas.[19]

Las disyuntivas entre distintos resultados sin duda existen en principio y en muchas situaciones del mundo real. No obstante, en la América Latina posterior a 1990 los altos niveles de democracia han ido de la mano con un mejor desempeño respecto del crecimiento económico, el control de la corrupción, el estado de derecho, la creación de puestos de trabajo, la reducción de la pobreza, y el mayor acceso a la educación secundaria. Por ejemplo, en los 20 países latinoamericanos de colonización ibérica o francesa los puntajes promedio de Freedom House correspondientes a 1990-2005 presentan una estrecha correlación —del 0,73— con el crecimiento del PIBpc en el mismo período, lo que demuestra que un alto nivel de democracia y un buen desempeño económico de hecho han sido concurrentes. Sin embargo, sobre la base de concienzudos estudios anteriores del área de las ciencias sociales no había razón para esperar que los países con un nivel más alto de democracia también se comportaran de un modo notablemente mejor en relación con el desarrollo económico, pero esto es precisamente lo que ha ocurrido.

Debido a este manojo de desempeños adecuados y deficientes en distintas arenas, unos cuantos países se destacan como casos de una gobernabilidad democrática exitosa, mientras otros están, de diversas maneras, marcados por el fracaso. Chile ha constituido la gran historia de éxito en la América Latina posterior a 1990, y en numerosas dimensiones de la gobernabilidad democrática, pero no en todas, Costa Rica, Panamá y Uruguay también han tenido un desempeño adecuado.

Desde 1990, 11 países latinoamericanos han registrado resultados deficientes en términos generales en la mayoría de los aspectos políticos, sociales y económicos de la gobernabilidad democrática: Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela. Los cuatro países restantes, Argentina, Brasil, República Dominicana y México, presentan un historial muy variado, con éxito relativo en algunos aspectos importantes de la gobernabilidad democrática y con deficiencias en otros. (Se excluye a Cuba de este análisis debido a que nunca tuvo un régimen político competitivo durante este período).

Una posible explicación de por qué algunos países han tenido un desempeño respetable en tantas áreas separadas de la gobernabilidad democrática es que un Estado eficaz sustenta tanto una democracia más fuerte como mejores resultados económicos. Otra explicación plausible es que los mejores resultados socioeconómicos sirven como un baluarte de la democracia. A la inversa, los países con un bajo nivel de democracia también han tenido un desempeño deficiente en el crecimiento económico, la creación de empleo, y la educación. Esta combinación destructiva podría tener su origen en la estrecha relación entre las instituciones democráticas débiles y el extendido clientelismo, corrupción, y patrimonialismo, que tienen consecuencias negativas sobre el nivel de la democracia y sobre el desempeño económico y social.

8) La gobernabilidad democrática eficaz no siempre satisface las aspiraciones populares. Una adecuada gobernabilidad no siempre produce un apoyo popular duradero. Más aún, los gobiernos deficientes a veces son capaces, a pesar de eso, de obtener el respaldo de la gente.

Chile es un ejemplo de este fenómeno. A pesar de los éxitos del país, en la encuesta de opinión pública de Latinobarómetro del año 2007 sólo el 36% de los chilenos señaló que estaba en gran parte o muy satisfecho con la democracia. Igualmente asombroso, sólo el 46% indicó que la democracia siempre es preferible a otras formas de gobierno. Esta segunda cifra es considerablemente menor que la cifra correspondiente a Uruguay (77%), Costa Rica (76%), Argentina (74%), República Dominicana (71%), y Venezuela (70%), y es más baja que el promedio latinoamericano, equivalente a un 56%. Muchos chilenos no expresan satisfacción con el modelo económico que ha producido, por lejos, el mayor crecimiento de América Latina y que ha disminuido la pobreza a una tasa más acelerada que la de cualquier otro país de la región. Además, la confianza de los chilenos en los partidos políticos también es escasa.

La insatisfacción chilena con la democracia frente a numerosos resultados sorprendentes revela una paradoja: cuando un gobierno democrático es exitoso en una serie de tareas, este éxito produce nuevas expectativas y demandas, y en algunos casos incluso nuevos derechos. Los ciudadanos pueden dar por sentados los éxitos del pasado reciente y exigir nuevos tipos de logros y orientaciones.

En contraste, el presidente de Venezuela Hugo Chávez representa el ejemplo de un líder que ha producido, en el mejor de los casos, resultados mediocres para su país en términos sociales y económicos, y que ha presidido la erosión sistemática de la democracia venezolana. Sin embargo, Chávez ha acumulado un fuerte respaldo entre los pobres y ha triunfado en diversas elecciones; ganó las elecciones presidenciales de 2006 de manera arrolladora, con un 63% de los votos. Sus ataques a la oligarquía, su identificación con los pobres y la identificación de

éstos con él, los programas sociales dirigidos a los necesitados (aunque mal diseñados en términos de eficiencia), y su carisma personal ayudan a explicar su atractivo en términos electorales.

La mayor parte de los votantes pobres de Venezuela considera que Chávez es democrático y comprometido con su causa. Por supuesto, también se ha beneficiado enormemente de los precios ascendentes del petróleo; es imposible explicar su respaldo popular sólo sobre la base de un atractivo cultural, simbólico y personal, además de los programas sociales. A pesar de que perdió estrechamente el referendo de diciembre de 2007 (obtuvo un 50,7% de votación en contra), que hubiera abolido los límites a los períodos presidenciales, Chávez continúa gozando de considerable popularidad entre los pobres. Otros líderes populistas de América Latina también han obtenido un amplio respaldo popular no obstante un deficiente desempeño del gobierno; Juan Perón, presidente de Argentina de 1946 a 1955 y de 1973 a 1974, es un ejemplo digno de mención.

Muchos enfoques teóricos de la política suponen que el buen resultado de los gobiernos se traduce en la satisfacción de los votantes. Por ejemplo, la pionera e influyente obra de Morris Fiorina acerca del voto retrospectivo postula que los ciudadanos votan sobre la base del desempeño del gobierno.[20] Sin embargo, en la América Latina contemporánea, la relación entre una gobernabilidad democrática exitosa y el apoyo popular es menos clara. Notablemente, a nivel de país, un mejor puntaje por parte de Freedom House y puntajes más altos en las medidas de estado de derecho, control de la corrupción, y calidad del marco regulador no tienen un efecto estadísticamente significativo (incluso con $p < 0,10$) sobre la satisfacción con la democracia.

Los líderes populistas pueden movilizar gran respaldo y legitimidad a pesar de un mal desempeño. En una región que se caracteriza por tanta pobreza y desigualdad, es fácil politizar las deficiencias y fallas, incluso de los gobiernos relativamente exitosos. A la inversa, los ciudadanos pueden no sólo considerar legítimos a los gobiernos con un desempeño deficiente, sino que además pueden votar para mantener en el poder a los líderes de estos gobiernos ineficaces, como ocurrió con Chávez. La política de las identidades, de la expresividad, y el atractivo personal de los presidentes en ocasiones derrotan a la votación que se fundamenta en el desempeño. Los políticos que no pertenecen al sistema pueden cultivar el apoyo popular mediante la creación de mecanismos que parecen empoderar, hasta ahora, a las personas marginales. La idea que el sistema establecido debe cambiar radicalmente, aun cuando este cambio no traiga las mejoras prometidas en las condiciones de vida, puede resonar profundamente en las personas necesitadas que han sufrido la humillación de la élite o de los burócratas del Estado.

La calidad de la gobernabilidad democrática es importante para los ciudadanos, pero no es crucial; naturalmente, los ciudadanos también

se interesan en otros asuntos. Y los líderes políticos pueden utilizar símbolos y crear estilos de liderazgo que obtengan respaldo popular aun cuando no exista una gobernabilidad eficaz. Chávez ha logrado esta hazaña en forma magistral.

La Combinación es la Clave

Muchos factores se combinan para producir el éxito o el fracaso de la gobernabilidad democrática. La experiencia reciente de América Latina permite concluir que lo importante es la combinación específica de estos factores, más que las políticas individuales separadas o las instituciones formales particulares. Por lo tanto, cambiar políticas individuales o instituciones formales en un intento de reproducir casos exitosos no asegura el logro de los resultados esperados. De hecho, incluso puede conducir al fracaso.

Esta conclusión es contraria a la búsqueda de prescripciones de políticas que puedan generalizarse para todos los casos, como se imaginó en el "Consenso de Washington" a fines de los años 80 y principios de los 90. No se puede recomendar a un país una determinada propuesta o conjunto de reformas simplemente sobre la base de lo que ha funcionado en otro, o de lo que ha tenido éxito en un gran número de países (es decir, teniendo en cuenta resultados cuantitativos) y esperar obtener buenos resultados. En efecto, 18 años después de que John Williamson publicó su influyente obra acerca del Consenso de Washington, el optimismo respecto que las prescripciones generales de políticas públicas podrían pavimentar el camino hacia el éxito se ha debilitado.

Nuestro énfasis en la especificidad del contexto no excluye la idea de que algunas políticas públicas, prácticas, e instituciones tendrán una mayor probabilidad de promover el éxito que otras. De hecho, nos preguntamos por qué en algunas investigaciones académicas recientes el péndulo se ha inclinado demasiado hacia el énfasis en la singularidad del contexto. Sería un error abandonar completamente la idea que algunas políticas tendrán una mayor probabilidad de ser exitosas que otras. Por ejemplo, la mayoría de los 10 principios de Williamson relativos al Consenso de Washington siguen siendo principios de política sensatos hoy en día, especialmente si se combinan con sus sugerencias adicionales, publicadas 13 años más tarde.[21] El éxito de la gobernabilidad democrática no es totalmente idiosincrásico; de hecho, algunas políticas públicas e instituciones sí tienen mayores posibilidades de alcanzar los resultados deseados que otras.

El reconocer que el camino hacia el éxito depende del contexto es compatible con afirmar que algunas políticas e instituciones producen el éxito con mayor probabilidad que otras, o que la gobernabilidad democrática exitosa no es totalmente dependiente del contexto o idiosincrásica.

Por ejemplo, hemos señalado que estados eficaces y sistemas de partidos institucionalizados son importantes para promover una gobernabilidad democrática exitosa. Los últimos 30 años de intentos por construir democracia y fomentar el desarrollo sugieren algunas lecciones y orientaciones generales, aun cuando la aplicabilidad específica de éstas depende del contexto. Un desafío crucial para los académicos y analistas de políticas públicas es discernir qué lecciones generales se pueden extraer de una gobernabilidad democrática exitosa y cuándo dichas lecciones aparentes son resistentes a una generalización superficial.

NOTAS

1. Larry Diamond and Leonardo Morlino, eds., *Assessing the Quality of Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005); Guillermo O'Donnell, Jorge Vargas Cullell and Osvaldo M. Iazzetta, eds., *The Quality of Democracy: Theory and Applications* (Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2004).

2. Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man* (New York: Free Press, 1992).

3. Aníbal Pérez-Liñán, *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007).

4. World Bank, *2007 WDI World Development Indicators* (Washington, D.C.: The World Bank, 2007). Calculado en dólares constantes del año 2000 en paridad de poder de compra.

5. Los datos acerca de la pobreza provienen de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Panorama Social de América Latina 2007", documento informativo, 11. Disponible en *http://www.eclac.cl/publicaciones/*.

6. Véase Organización Panamericana de la Salud (OPS), Unidad de Análisis de Salud y Estadísticas. Iniciativa Regional de Datos Básicos en Salud; Sistema Técnico de Información de Salud. Washington DC, 2007. Los datos de Bolivia y Perú contravienen la credibilidad; las tasas de homicidio señaladas son demasiado bajas. Esta fuente no entrega información de Honduras, conocida por tener una alta tasa de homicidios, ni de Haití. Disponible en *www.paho.org/English/SHA/coredata/tabulator/newsqlTabulador.asp*.

7. Juan Linz and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* (Baltimore: Johns Hopkins University Press. 1996), 16-37; O'Donnell, "On the State, Democratization, and Some Conceptual Problems".

8. Alejandro Foxley, "More Market or More State for Latin America", en Scout Mainwaring and Timothy R. Scully, eds., *Democratic Governance in Latin America* (Stanford: Stanford University Press, forthcoming); Moisés Naím, "Latin America: The Second Stage of Reform", *Journal of Democracy* 5 (October 1994): 32-48.

9. OPS, "Guidelines for the Design, Implementation, and Evaluation of Epidemiological Surveillance Systems on Violence and Injuries", 2006, 7. Disponible en *www.paho.org*.

10. Daniel Brinks, *The Judicial Response to Police Killings in Latin America: Inequality and the Rule of Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007); Guillermo O'Donnell, "Poliarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America: A Partial Conclusion", en Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell, and Paulo Sérgio Pinheiro, eds., *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America* (Notre Dame: University of Notre Dame Press), 303-37.

11. Daniel Kaufmann, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi, "Governance Matters V: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996-2005", World Bank Policy Research Paper 4012, September 2006. Disponible en *www-wds.worldbank.org*.

12. Véase *www.cepal.org/ilpes*.

13. Por supuesto, los impuestos elevados pueden constituir una traba para el crecimiento económico. Numerosos analistas consideran que esto ocurre hoy en día en Brasil.

14. Nancy Birdsall and Miguel Székely, "Bootstraps, Not Band-Aids: Poverty, Equity, and Social Policy", en John Williamson and Pedro-Pablo Kuczynski, eds., *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2003), 49-73.

15. Scott Mainwaring and Timothy R. Scully, "Party Systems in Latin America", en Mainwaring and Scully, eds., *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America* (Stanford: Stanford University Press, 1996), 1-34; Scott Mainwaring and Mariano Torcal, "Party System Institutionalization and Party System Theory After the Third Wave of Democratization", en Richard S. Katz and William Crotty, eds., *Handbook of Political Parties* (London: Sage, 2006), 204-27.

16. Juan J. Linz, "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy* 1 (Winter 1990): 51-69.

17. Matthew Soberg Shugart and John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992); José Antonio Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy* (New York: Cambridge University Press, 2007).

18. Gretchen Helmke and Steven Levitsky, eds., *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2006).

19. Sylvia Hewlitt, *The Cruel Dilemmas of Development: Twentieth Century Brazil* (New York: Basic Books, 1980).

20. Morris Fiorina, *Retrospective Voting in American National Elections* (New Haven: Yale University Press, 1981).

21. John Williamson, "An Agenda for Restarting Growth and Reform", en Pedro Pablo Kuczynski and John Williamson, eds., *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2003), 1-19.