

II

FORTALECER LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA A PARTIR DE LA REFORMA INSTITUCIONAL EN AMÉRICA LATINA: DIEZ CONCLUSIONES*

Introducción

En el debate sobre la gobernabilidad democrática en América Latina, que se desencadenó por los problemas surgidos en el proceso de consolidación de la democracia en la región, las instituciones políticas han adquirido nuevamente un rol primordial. ¿Cuáles son los aportes que pueden ofrecer reformas institucionales al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática? No faltan propuestas. La pregunta es: ¿cuáles sirven realmente, cuáles pueden realmente cumplir con los propósitos? La tarea consiste en diferenciar, evaluar y, además, de proponer lo adecuado en relación al objetivo, impedir que se promuevan o implementen reformas contraproducentes.¹

* Versión revisada y aumentada de la conferencia presentada en el *Seminario Internacional: Hacia el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática: situación y perspectivas del presidencialismo y el parlamentarismo en América Latina*, organizado por el Departamento de Asuntos Democráticos y Políticos de la OEA y el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown, en Washington D.C., 21 y 22 de octubre de 2004.

¹ Esta advertencia es importante, pues remite a la responsabilidad social del conocimiento científico y, sobre todo, de la actividad de asesoría. Muchos politólogos bien intencionados olvidan que la ingeniería política es ingeniería social, y que reformas contraproducentes pueden destruir los pocos logros y tener costos humanos considerables (N. del E.).

En la primera parte de las siguientes consideraciones, llamaré la atención sobre algunos aspectos conceptuales y metodológicos que constituyen el marco general de mi exposición. Estas consideraciones se refieren a América Latina en general, aunque ciertamente sería más adecuado que fueran de carácter específico por país. Mis observaciones se refieren sólo a algunos campos de reforma, si bien la práctica del diseño institucional obliga en el nivel operativo a dejar de lado la perspectiva sectorial (típica del quehacer científico) y a considerar los fenómenos como partes integrantes de un todo sistémico. Es importante aquí no perder de vista la repercusión real limitada que pueden alcanzar los factores estrictamente institucionales —tanto en las condiciones actuales como de reforma— en la pluralidad de los factores que se encuentran en juego.

En la segunda parte de mi presentación, me referiré a tres ámbitos de reforma: la forma de gobierno, el sistema electoral presidencial y el sistema electoral parlamentario. Criterio rector aquí es la *governabilidad democrática*, definida como estructura política que facilita la legislación e implementación de políticas públicas que promuevan el bien común —definido como intereses que pueden generalizarse— y que, a su vez, retroalimenten la legitimidad del sistema democrático.

1. Aspectos conceptuales y metodológicos

1.1. La importancia de las instituciones

Mi primera consideración se refiere a la importancia relativa de las instituciones políticas. Aunque parezca una obviedad, precisamente en el discurso sobre reformas institucionales es imperioso no olvidar que *las instituciones, en sus efectos, son dependientes del contexto*, es decir de la configuración de otras variables con las cuales constituyen el conjunto en el que operan las variables observadas.²

² Es una obviedad pero que vale la pena repetir constantemente, pues muchos politólogos tienden a privilegiar ciertos arreglos institucionales sin preocuparse ni de

De aquí se desprenden, en relación a las instituciones y sus efectos, dos limitaciones: la primera radica en la dependencia de los efectos de las instituciones de otros factores en general. Esta compleja interacción muestra a su vez características específicas según el país del que se trate. Así, la segunda limitación se refiere a la particular configuración de causas y efectos interrelacionados según contextos espacial-temporales específicos.

Esta situación restringe la capacidad de generalización y, por tanto, de elaboración de recetas globales. Prudencia y recato son indispensables no solamente cuando se intenta generalizar intercontinentalmente abarcando países europeos y latinoamericanos que —y en esto reina gran consenso— se diferencian mucho. Sumo cuidado hay que tener incluso en el ámbito de generalizaciones relacionadas exclusivamente con los países latinoamericanos, declarados frecuentemente como homogéneos por la unidad cultural superficialmente observada. Sin embargo, no existe ni siquiera para Latinoamérica una receta única y homogénea.³

Por tanto, la primera conclusión: las propuestas de reforma deben ser de carácter específico, y no referidas a América Latina en general, sino a países concretos.

1.2. Tendencias en América Latina

Como segunda consideración introductoria, cabe mencionar las tendencias compartidas que ciertamente se observan en América Latina y que invitan a generalizar. Como ejemplo:

(1) *La percepción de la política*: debido al tradicional personalismo en la región, la opinión académica y pública fija su atención en la figura

las condiciones necesarias para su funcionamiento, ni de las complejas relaciones entre distintas configuraciones de factores que varían de país a país (N. del E.).

³ En estos tres párrafos se recoge nuevamente las principales supuestos del *institucionalismo contextualizado*: (1) valor relativo de las instituciones dependiente de las variables de contexto; (2) concepción causal compleja que trata de registrar la interacción mutua entre diversos factores en situaciones concretas; y, por lo tanto, (3) elaboración de generalizaciones de medio alcance y (4) recomendaciones adaptadas al caso concreto (N. del E.).

del presidente en lugar de considerar las relaciones que se establecen entre los órganos del Estado que determinan en buena medida el desempeño gubernamental del presidente. Estas relaciones, por su parte, incluyen tanto el tejido de las relaciones entre el Estado y las instituciones intermediarias de representación de intereses (partidos, movimientos sociales, sociedad civil, medios de comunicación), como la forma en que se toman las decisiones en la alternativa mayoritaria vs. consociacional, que hoy en día constituyen los verdaderos criterios de diferenciación en el gobierno comparado.

(2) *Énfasis en el input*: en relación al desarrollo de la democracia en América Latina y en el correspondiente debate sobre la gobernabilidad se hace hincapié en el aspecto del *input* (entrada), creyendo que las crisis de legitimidad se podrían superar ampliando la participación. Se subestima la importancia del *output* (salida), de la efectividad de la democracia que, como demuestran las encuestas, tiene tanta o incluso mayor repercusión sobre la satisfacción con la democracia. Tampoco se percibe claramente la relación de *trade-off* existente entre participación y efectividad.

(3) *Sobrevaloración de la participación*: vinculado con esta tendencia general y la disyuntiva señalada, se puede observar en el ámbito mismo de las instituciones y su reforma, que trataremos en seguida, una tendencia a privilegiar (salvo con algunas excepciones) la participación por encima de la efectividad. El pensamiento reformista en América Latina, aun en democracia, parece estar impregnado por estrategias típicas del régimen autoritario: ante la crisis de legitimidad se tiende a ampliar los canales de participación, lo cual se corresponde con la tradicional actitud de desconfianza generalizada frente al Estado por parte de la sociedad. Tal tendencia se confirma con la progresiva conceptualización de la participación como una característica adicional y no inherente a la democracia representativa. La así llamada “democracia participativa”, sin embargo, desestima los problemas de gobernabilidad

democrática.⁴

Mi segunda conclusión: las propuestas de reforma tienen que reordenar las prioridades en sus orientaciones y privilegiar el aumento de la efectividad de los sistemas políticos.

2. Tres campos de reforma institucional: la forma de gobierno, el sistema electoral presidencial y el sistema electoral parlamentario

El espectro de campos de reforma que he escogido, no abarca el conjunto de temas contenido en la agenda de reformas discutibles o convenientes. Por ejemplo, no me adentraré ni en el tema del federalismo (donde existen estructuras federales) y de la descentralización (de Estados unitarios) o sea de formas verticales de separación de poderes,⁵ ni en el de las formas de democracia directa. Aunque aparezcan como reformas relevantes para la ampliación y profundización de la democracia, éstas tienen también un impacto decisivo sobre la efectividad del sistema político. Y no puede saberse de entrada, si el impacto será positivo o negativo respecto a la gobernabilidad democrática. Pero cabe anotar que es muy cuestionable la propuesta de aumentar la cantidad de posibles *veto players*, cuando lo que se busca es aumentar la efectividad del sistema político.

⁴ Esta es otra de las paradojas históricas de la democracia: a la insatisfacción con los resultados del gobierno se reaccionaba con demandas de mayor “democratización” del sistema político, es decir de mayor participación. El resultado era generalmente el caos político que no da respuesta a los problemas urgentes y los empeora, y que puede desembocar en un autoritarismo represivo o en un populismo improvisado e irresponsable (N. del E.).

⁵ El trabajo VIII. de este libro trata del federalismo alemán y el IX. se ocupa, entre otros temas, con la discusión sobre las autonomías en el contexto de la crisis en Bolivia de 2005 (N. del E.).

Tercera conclusión: los campos de reforma tienen que ser seleccionados en función de su compatibilidad con el propósito de mejorar la gobernabilidad democrática a través de mayor efectividad.

2.1. La forma de gobierno

El presidencialismo es, por muchas razones, el sistema que más conviene a América Latina. A mi modo de ver, hay que respetar esta decisión histórica. La opción parlamentaria, tan preconizada por Juan J. Linz (véase Linz/Valenzuela 1994), no está al alcance de la región, y el debate sobre esta alternativa transcurriría, como en el pasado, únicamente en el ámbito puramente académico (véase Thibaut 1996). Desde los inicios del debate en los años 1980, he defendido la postura de reformar o renovar los sistemas políticos en América Latina dentro del molde presidencialista (véase Nohlen/Fernández 1991 y 1998). Quisiera añadir que no me parece fructífero abrir una nueva ronda del debate en los términos de una alternativa entre las formas de gobierno.

Entre los propulsores del parlamentarismo, hay estudiosos que distinguen ahora entre casos positivos, es decir, casos en que según su esquema analítico el presidencialismo dio buenos resultados y no impidió la gobernabilidad democrática, y casos negativos, es decir, casos en que el presidencialismo siguió causando serios problemas de gobernabilidad. Su propuesta de sustituir el presidencialismo por un sistema político diferente, a lo mejor por el parlamentarismo, se restringe ahora a estos casos de inestabilidad política y crisis de Estado. Sin embargo, en estos casos de crisis, es justamente la figura del presidente la que sigue dando unidad y coherencia a la política, al Estado-nación, mientras que otras instituciones de representación de intereses sucumben ante un deterioro profundo, especialmente los partidos políticos y el parlamento. O sea, en un estado de crisis, la figura del presidente es el recurso más valioso para su superación, lo que impide pensar en la sustitución del presidencialismo. En lugar de reflexionar sobre la “gran alternativa”, es más conveniente dirigir la atención a las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo como campo central de reflexiones y

sugerencias.

Por otra parte, los propulsores del parlamentarismo han ampliado sus opciones de reforma con la consideración de sistemas híbridos, concretamente, del semipresidencialismo. Con esta categoría se introducen cuestiones conceptuales en el debate, que intentan determinar en qué medida se distancian los diseños semipresidencialistas del molde clásico de relaciones presidente-parlamento (véase Carey/Shugart 1992). En la ciencia política, el semipresidencialismo es muy controvertido, las definiciones son múltiples. Hay una tendencia a utilizar un concepto muy amplio en base a un solo criterio, la elección directa del presidente, que es por lo demás secundario. No cabe duda de que el criterio decisivo es la distribución de competencias y la relación de confianza del primer ministro, bien con el presidente o con el parlamento, o bien con ambos a la vez.

El criterio de la elección directa del jefe de estado provoca un aumento artificial del grupo que contiene los casos supuestamente semipresidenciales que, sin embargo, no lo son. Salvo el caso francés, en Europa occidental, los sistemas políticos con elección directa del presidente son casos de parlamentarismo con algunas particularidades provenientes de la forma de elección presidencial, que no rompen con la lógica del poder del sistema parlamentario. Así, la idea de que existen muchos casos exitosos en el mundo de sistemas semipresidenciales es sólo un epifenómeno de una conceptualización equivocada.

Dentro de esta nueva corriente institucionalista, algunos defensores del parlamentarismo se pronuncian ahora a favor de un sistema semipresidencial al estilo francés, es decir, proponen la introducción de un primer ministro como jefe de gobierno, con legitimidad y competencias propias, respaldado por el parlamento y responsable frente a él. Se les escapa su propia contradicción, cuando critican al presidencialismo por los posibles bloqueos que puedan producirse entre el presidente y el parlamento en caso de que la mayoría parlamentaria y el presidente pertenezcan a diferentes grupos políticos, y proponen con el semipresidencialismo un sistema de posible bloqueo dentro del propio ejecutivo, cuando el primer ministro goza de la confianza del parlamento

y se opone a un presidente de partido diferente. Para mantener o fortalecer la gobernabilidad democrática, es de primer orden impedir que las propuestas institucionales tengan efectos contraproducentes.⁶

En contraste con estas propuestas de alguna manera problemáticas, se trata de considerar elementos institucionales y/o prácticas políticas que puedan flexibilizar las relaciones existentes entre ambos poderes y contribuir a una mayor gobernabilidad en el marco de cada uno de los sistemas presidenciales de la región. La modalidad más destacada es la práctica de consensuar políticas públicas entre los poderes del Estado y, en función de esta práctica, pensar en cambios de tipo institucional o actitudinal que la faciliten. El medio más propicio es el de que el presidente cuente con un apoyo firme en el parlamento. De allí la importancia del sistema de partidos así como de los sistemas electorales, percibidos como los factores más efectivos para incidir en la estructura de la representación política.

La cuarta conclusión: para América Latina parece más adecuada una renovación de los sistemas presidenciales por países que se centre en las relaciones ejecutivo-legislativo.

Las propuestas más convenientes son, por tanto: a) la formación de coaliciones parlamentarias en apoyo a la acción del gobierno; y, b) la institucionalización de la figura del primer ministro (jefe de gobierno o ministro de enlace). Comparando ambas propuestas respecto a la experiencia latinoamericana, se podría argumentar que donde se ha experimentado con la figura del primer ministro, hasta hace poco, los resultados no han sido demasiado convincentes. Sin embargo, esta impresión es el resultado de que los intentos de implementar esta institución de verdad no fueron excesivamente serios. Sólo recién contamos con una experiencia positiva, la del Perú en la época del presidente interino Valentín Paniagua, con Javier Pérez de Cuéllar como

⁶ A este respecto es interesante la postura de Sartori (2003) que, en contra de sus propias convicciones, propone el sistema semipresidencial para América Latina, para luego constatar los peligros de bloqueo en caso de que el partido del presidente sea minoría en el parlamento y, finalmente, proponer un “presidencialismo intermitente” que rebasa toda posibilidad real de ser entendido y aplicado por los actores políticos.

primer ministro.

En contraste con esto, la práctica de coaliciones de gobierno dentro del presidencialismo es ya conocida y parece ampliamente positiva. Sin cambio constitucional, se han flexibilizado las relaciones entre el presidente y el parlamento, dando estabilidad a los gobiernos y capacidad de maniobra en la medida que los demás factores lo permitieron.⁷

Ambos medios para conseguir esta flexibilización, pero especialmente la primera, son sólo en parte de carácter estrictamente institucional. El sistema de partidos, la estructura de la competencia interpartidaria y la percepción y la tradición de las relaciones ejecutivo-legislativo intervienen fuertemente. Es importante tomar conciencia de que estos factores son más importantes que el tipo mismo de presidencialismo, definido en base a la distribución de las competencias entre los órganos. Así, en Uruguay, con un presidencialismo atenuado y una constitución bastante abierta a practicar el presidencialismo de manera más parlamentaria, tuvieron que frustrarse muchos intentos antes de que se lograra establecer un gobierno de coalición. En Chile, sin embargo, en el contexto institucional de un presidencialismo muy agudo, se gobierna desde la redemocratización a través de coaliciones.

En relación a la profundización y consolidación de la democracia, se propone a menudo equilibrar mejor la distribución de poder del Estado a través de su desconcentración horizontal, aumentando el poder del parlamento (y también del poder judicial) en detrimento del poder del presidente. Parece una medida lógica en pro del desarrollo democrático. Sin embargo, una reforma en tal sentido es capaz de mantener o aumentar la gobernabilidad sólo si el parlamento logra desarrollar una comprensión cabal de su función en el marco del nuevo diseño. El *lame duck* presidencial es precisamente un fenómeno de la distribución equitativa del poder entre los órganos del Estado, cuando falta capacidad de cooperación entre ambos órganos. Debido a las reformas electorales,

⁷ Véase la contribución de Grace Ivana Deheza sobre *Gobiernos de coalición en el sistema presidencial* (en Nohlen /Fernández 1998: 151-69) y Lanzaro (2001; N. del E.).

México está actualmente atravesando con grandes dificultades de gobernabilidad el camino desde un presidencialismo con presidente omnipotente hacia un presidencialismo cooperativo, cuyo desenlace ahora no depende de la estructura constitucional sino de la capacidad de aprendizaje de la clase política.

La quinta conclusión destaca la importancia de factores no estrictamente constitucionales en el logro de una mayor flexibilidad y efectividad en las relaciones ejecutivo-legislativo. Una interacción adecuada entre instituciones y comportamiento es esencial en el funcionamiento del sistema político.

A pesar de esta conclusión, es conveniente proponer medidas institucionales tendientes a flexibilizar las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. En última instancia, se trata de romper con la lógica del *the winner takes all* del presidencialismo clásico. De todos modos, no conviene desilusionarse en caso de que las reformas constitucionales no tengan lugar. La permanente discusión sobre la necesidad de cambios institucionales puede conducir a cambios en las actitudes y los comportamientos informales de la clase política que finalmente sustituyen y hacen prescindibles los cambios formales.⁸

2.2. El sistema electoral presidencial

En la actualidad, existe un equilibrio en la distribución cuantitativa de los diferentes tipos de sistemas electorales presidenciales en América Latina. Sin embargo, hay una tendencia de reforma que se aleja del sistema de pluralidad y se acerca al sistema de mayoría absoluta (o *ballotage*) y al sistema de pluralidad con barrera legal (en el que se establece un mínimo de votos a alcanzar para resultar electo, pasándose de lo contrario a una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados). En teoría, el sistema de pluralidad tiende a concentrar los votos en pocos candidatos. Sin embargo, éste también posibilita que el

⁸ Véase el siguiente trabajo para una exposición más detallada de la discusión sobre la reforma del sistema presidencial, y el punto 3. de la introducción (N. del E.).

candidato vencedor consiga un apoyo electoral lejano a la mayoría absoluta, lo que a menudo es percibido como una falta de legitimidad. El sistema de mayoría absoluta es el que garantiza esta legitimidad cuantitativa por el mecanismo del *ballotage*.

Ahora bien, en cuanto al criterio de efectividad, lo importante es considerar los efectos de ambos sistemas clásicos sobre el sistema de partidos y la representación política en el parlamento. Mientras que el sistema de pluralidad tiende a la concentración, el sistema de mayoría absoluta tiende a la dispersión y fragmentación del voto en la primera vuelta. Y dado que las elecciones presidenciales y parlamentarias se celebran en la mayoría de los casos en América Latina simultáneamente, el sistema electoral presidencial puede influir mucho en el grado de fragmentación en la composición partidaria del parlamento. Así, la alternativa entre los sistemas clásicos corresponde —en teoría— a la alternativa entre mayor legitimidad y mayor concentración.

Una superación de este conflicto podría ser la separación de los dos tipos de elección, como la encontramos en la actualidad en Chile y Venezuela. Esta medida es aplaudida por los que estiman en especial la mayor libertad del votante. Sin embargo, con ella se pierde la posibilidad de que el voto presidencial ejerza su influencia sobre el voto parlamentario con un efecto concentrador y homogeneizador de las mayorías ejecutiva y parlamentaria, facilitando así la gobernabilidad. Una salida mucho más conveniente es el sistema de pluralidad con barrera mínima de votación. Éste tiende, por un lado, a concentrar el voto incluso en mayor medida que el sistema de pluralidad puro (pues induce a tratar de superar la barrera legal) y, por el otro, en caso de que el resultado electoral no genere un candidato con mayoría suficiente para no cuestionar su legitimidad, habrá una segunda vuelta, sin que el *ballotage* influya negativamente sobre el sistema de partidos.

Entre todas las alternativas existentes en el ámbito institucional, la opción por el sistema de pluralidad con barrera legal es la más plausible. Se ve sustentada por los datos empíricos, aunque ellos no reflejen el efecto del sistema electoral en forma aislada, ya que en la opción por una de las alternativas institucionales interviene también el sistema de

partidos.

Así, en América Central y México, de un total de 44 elecciones libres y limpias, 31 fueron llevadas a cabo aplicando un sistema de pluralidad (incluyendo 14 elecciones aplicándose el sistema de pluralidad con barrera legal), en las restantes se votó por el sistema de mayoría absoluta. En más de la mitad de las elecciones por el sistema de pluralidad, el candidato más votado alcanzó una mayoría absoluta de votos. Por el contrario, en las elecciones por el sistema de mayoría absoluta, en dos tercios de los casos esta mayoría se consiguió sólo en la segunda vuelta. Se puede concluir que mayorías absolutas en votos son más probables con sistemas de pluralidad que en sistemas de mayoría absoluta. Sin embargo, no hay que dejar de lado que en sistemas multipartidistas es probable que se opte por un sistema de mayoría absoluta. Esta consideración alude a la *causalidad circular* entre los factores observados, lo que ha de tenerse siempre presente.

Sexta conclusión: para aquellos países donde todavía no se aplica el sistema de pluralidad con barrera legal y existen problemas de legitimidad (por el voto minoritario en que se apoya el candidato electo) o de fragmentación (debido a la primera vuelta electoral), la propuesta es introducir el sistema de pluralidad con un mínimo de votos requerido.

Una consideración adicional es la determinación del parlamento como órgano encargado de definir finalmente la elección en el marco del sistema de mayoría absoluta. Esta propuesta es positiva en la medida en que el parlamento cuente con la libertad fáctica de votar por el candidato capaz de formar una coalición mayoritaria no sólo para su elección sino también para su acción de gobierno. Esta prescripción resulta teóricamente convincente y ha arrojado buenos resultados en la práctica, como objetivamente lo mostró el caso boliviano entre 1985 y 2002. En el Chile preautoritario, sin embargo, el parlamento no contó con esta libertad eligiendo automáticamente al candidato más votado sin contar con una mayoría parlamentaria para su desempeño gubernamental.

En Bolivia, la libertad del parlamento existió en un principio para elegir como presidente uno de los tres candidatos más votados, se redujo

finalmente por razones de legitimidad a los dos primeros. Lo que incitó este cambio fue la experiencia de haber salido elegido quien había llegado tercero en la votación popular.⁹ Mientras tanto, la crisis de la democracia boliviana, la pérdida de centralidad de la democracia representativa frente a la demanda de participación de cualquier tipo, han aumentado las voces a favor de la introducción del sistema de *ballotaje*. Esta propuesta se contrapone a lo que ha sido el elemento institucional clave en el desarrollo del presidencialismo parlamentarizado en Bolivia, más aplaudido fuera que dentro del país, y se contrapone también a ideas de generalización de este modelo en América Latina. Por un lado, sería lamentable que Bolivia cambiase su sistema electoral presidencial, por otro lado, respecto a América Latina en general, es poco probable que se pueda revertir la tendencia general a definir la elección del presidente por votación popular, en caso dado, por *ballotaje* en una segunda vuelta.

2.3. El sistema electoral parlamentario

La variedad de los sistemas electorales parlamentarios es grande, como lo es también la de la estructura de los sistemas de partidos en América Latina. Los *criterios de evaluación* son principalmente tres: representación (medida por el grado de proporcionalidad entre votos y escaños), concentración o efectividad (evaluada a través de los efectos mecánicos y psicológicos en pro de la formación de mayorías) y participación (en el sentido de un voto personal, por el cual se constituye cierta cercanía entre el votante y el elegido) (ver Nohlen³2004).

A nivel de los tipos, los sistemas electorales parlamentarios en América Latina son en su gran mayoría sistemas proporcionales en distritos electorales de tamaño variable. Existen sólo algunas excepciones: Chile, Ecuador y México, cada uno de estos países con un sistema diferente. Chile aplica un sistema binominal, que —aunque concentrador— no es mayoritario. Ecuador tiene un sistema mayoritario, pero en distritos plurinominales y que ofrece al elector tantos votos como

⁹ Nohlen se refiere a la elección parlamentaria de Víctor Paz Zamora (MIR) con el apoyo de Acción Democrática Nacional en 1989 (N. del E.).

escaños a distribuir, un sistema atomizador del sistema de partidos. México detenta un sistema segmentado, con ligeras tendencias concentradoras. Por lo demás, Bolivia y Venezuela introdujeron la representación proporcional personalizada que atiende más allá de la función de representación por sobre todo la de la participación. Respecto a los sistemas proporcionales, aunque correspondan a una misma categoría tipológica, cada uno tiene sus propias características (véase Nohlen 2005).

Comparando todos los sistemas electorales, se observa una alta presencia de pequeños distritos como únicas unidades de distribución de escaños (Chile, República Dominicana, Panamá), varias formas de votación que promueven el voto personal (Chile, Bolivia, Ecuador, México, Panamá, Venezuela), preferencial (Brasil, Perú) o de lista no bloqueada (Colombia, Uruguay, casos en los cuales la terminología legal habla de listas cerradas y bloqueadas mientras ciertamente no lo son), así como la falta de barreras legales (salvo en Argentina, Bolivia y México). Esta orientación implica en general una proporcionalidad moderada entre votos y escaños y una relativamente amplia libertad para el elector para escoger su candidato o su corriente dentro de la preferencia partidaria propia.

Séptima conclusión: en términos de los criterios de evaluación, la representación está bastante bien atendida (incluso en el sistema binominal de Chile), y la participación está aún mejor atendida, de modo que resulta difícil sustentar empíricamente la acusación hecha a los sistemas electorales en América Latina como responsables de la crisis de representación o la falta de representatividad.

Cierto es que la efectividad del sistema electoral depende en mayor medida de factores extrínsecos a él y de factores contingentes. De este modo, los formatos de los sistemas de partidos en general no concuerdan con las expectativas teóricas sobre los efectos de los tipos de sistemas electorales, claro está salvo ciertas excepciones. Se confirma que *no existe ninguna relación lineal entre el sistema electoral, el grado de proporcionalidad y la estructura del sistema de partidos*. En una

perspectiva histórica, sin embargo, se puede observar que las reformas electorales en los últimos decenios tendieron a reforzar la función de representación y participación, y raras veces la de concentración o efectividad.

Octava conclusión: la función de concentración, a pesar de ser la que menos se presta a generalización debido a que algunos países escapan a la tendencia general, es la menos atendida en la región.

En el ámbito de los sistemas de partidos se observa simultáneamente en varios países una enorme pérdida de capacidad de formar mayorías parlamentarias (véase Payne et al. 2003). Basta con comparar el voto del partido más fuerte, alcanzado en la primera elección postautoritaria y en la última para darse cuenta del declive dramático de la efectividad electoral. El mecanismo más apropiado para revertir esta tendencia es la introducción de barreras legales allí donde no hay ninguna barrera natural (es decir el tamaño del distrito) que impida la dispersión del voto. Existe una cierta reticencia respecto a esta medida —por equivocación. Se considera que la representación proporcional exige que los votos sean no sólo en su valor numérico iguales, sino también en su valor de logro. La paradoja, sin embargo, es que en la medida en que se aumente la proporcionalidad teórica en el diseño de un sistema electoral, más se pierde efectivamente en el valor de logro equitativo por la alta dispersión de los votos, de los cuales muchos se pierden por quedar por debajo del mínimo requerido para elegir un diputado. A fin de impedir que se sobrepase esta barrera a través de la formación de alianzas electorales, sería conveniente introducir barreras legales escalonadas, que aumenten el mínimo exigido según la cantidad de partidos que integran las alianzas electorales.

Novena conclusión: conforme al Leitmotiv de esta contribución, la propuesta general en relación a los sistemas electorales parlamentarios sería considerar en mayor medida la efectividad del sistema. La propuesta concreta sería la introducción de barreras legales, donde las condiciones específicas requieran de una medida efectiva. Dada la gran diversidad de los sistemas electorales mismos y de los entornos nacionales en los que se encuentran inmersos, la propuesta específica (por ejemplo la altura de la barrera, su ámbito nacional o regional) ha de realizarse individualmente por país.

Mas allá de esto, es muy difícil establecer una relación lineal entre un cierto formato de sistema de partidos y la gobernabilidad democrática. En la disciplina de gobierno comparado, se privilegia el bipartidismo. El caso de Venezuela demuestra que un bipartidismo casi perfecto en su manera de posibilitar la alternancia en el gobierno, erigido en base a un sistema proporcional con representación de minorías, no siempre es capaz de llevar la democracia hacia estándares económicos y sociales acordes a sus recursos y posibilidades. Se pone de manifiesto asimismo la debilidad de un Estado calificado (con connotación crítica en su momento) de “partidocracia”, que cae en un proceso de rápida desconstrucción (Brewer-Carias 2002).

Tomando en cuenta los demás bipartidismos en América Latina (Colombia, Costa Rica, Honduras), las experiencias son ambivalentes. El tripartidismo en su relación positiva o negativa con la gobernabilidad, es dependiente de la capacidad de formar coaliciones de sus partidos integrantes. En Bolivia ha funcionado bien a partir de 1985, hasta que el sistema representativo sufrió presión por parte de grupos populistas y, debido a “la extrema pobreza imperante en el país y las seculares prácticas de exclusión y discriminación social” (Böhrt Irahola 2004: XIII), se articuló “el malestar democrático” (Alenda 2004) en las elecciones de 2002. En estas elecciones, los partidos tradicionales sucumbieron ante las demandas sociales e identitarias de los pueblos originarios que optaron por nuevos partidos y estrategias de participación fuera del arco parlamentario, operando a menudo con métodos violentos.

En Uruguay, a pesar del carácter concordante de su democracia (Rama 1987), sólo recientemente se están superando las reticencias a la formación de mayorías parlamentarias en el tripartidismo. En México la estructura tripartidista puede volverse muy problemática, porque el tripartidismo sin capacidad de formar coaliciones es el formato más duro y reticente a la cooperación entre el ejecutivo y el legislativo, no solamente por razones históricas contingentes, sino por razones lógicas en la medida en que cada una de las fuerzas está en condiciones de ganar las elecciones presidenciales y de desarrollar estrategias para lograrlo. Esto induce a que los partidos de oposición eviten compromisos con el presidente de turno. En esa misma lógica, los sistemas pluripartidistas parecen más idóneos para desarrollar estrategias de cooperación. Sin embargo, sus partidos integrantes demuestran generalmente un menor grado de institucionalización y a menudo carecen de vocación para gobernar o para compartir responsabilidades de gobierno. El cambio de un partido a otro no es un camino más adecuado para conseguir apoyo parlamentario a favor del presidente, además esta práctica está muy mal connotada en la opinión pública.

Décima conclusión: no existe un efecto lineal de los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos políticos, ni tampoco existe una relación definida entre el formato del sistema de partidos y la gobernabilidad democrática. Sólo conociendo la configuración específica de las variables en juego, se pueden formular propuestas para la reforma del sistema electoral parlamentario.

3. Síntesis

Existen innumerables propuestas de diseños diferentes para la arquitectura institucional actual de los países latinoamericanos. Sólo algunas resultan convenientes y aconsejables en el marco de una *ingeniería institucional que toma en cuenta el contexto y la viabilidad política*. Precisamente este tipo de propuestas son las que la ciencia política debe buscar y formular. Es así como podrían entenderse las anteriores consideraciones.