

La democracia como forma institucional del cambio político en América Latina*

Alfredo Ramos Jiménez**

SUMARIO: Resumen. ¿Desarrollo político o cambio político? Régimen político y gobierno democrático. La democracia como cambio institucional revolucionario. 1. Una nueva división de poderes. 2. La legitimación del régimen democrático como creación de la ciudadanía. 3. Primacía de la forma-partido en la participación de los ciudadanos. Referencias bibliográficas.

Resumen

Este artículo recoge una propuesta neoinstitucional sobre el cambio político dentro del contexto de democratización de los países latinoamericanos. Descartadas las aproximaciones desarrollistas, aquí abordaremos la forma institucional del cambio político a partir de las tres principales innovaciones políticas en la etapa de transición/consolidación de la democracia. A saber: la nueva división de poderes, la legitimación de la democracia como creación de ciudadanía y la primacía de la *forma-partido* en la participación de los ciudadanos.

Desde la perspectiva del cambio social y político, la democracia comporta una serie de innovaciones institucionales que, en nuestros países latinoamericanos, están en la base de una reestructuración que afecta decisivamente tanto al tipo de régimen político como a la forma de gobierno. Me propongo en estas notas abordar, en un primer análisis, el alcance y significado de la propuesta democrática como respuesta a la demanda colectiva de un cambio revolucionario. El hecho de que los procesos de democratización desemboquen en instituciones fuertes, en unos casos, y en otros den lugar a instituciones débiles, resulta clave para establecer las dimensiones, siempre variables, del cambio político.

Los estudios recientes sobre la democracia en América Latina parecen haberse centrado en los problemas específicos de la transición y consolidación de los nuevos regímenes políticos que a partir de los ochenta se han presentado y legitimado como democráticos. Así, los estudios de la transición ponían el énfasis en los “cambios” institucionales que separaban los regímenes autoritarios de los nuevos regímenes

“postautoritarios” (O’Donnell y Schmitter: 1988, 19; Orrego Vicuña: 1985; Barba Solano: 1991) que poco a poco se iban constituyendo como proyectos de construcción democrática.

En sus *tentative conclusions* sobre las así llamadas “democracias inciertas”, Guillermo O’Donnell y Philippe Schmitter han observado hasta qué punto: “las transiciones están delimitadas, de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno de algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria” (1988: 19), de modo tal que en cuanto a la democracia, ésta no debe ser otra cosa que un régimen caracterizado por la incertidumbre.

Dentro de esta propuesta, ¿por qué no planteamos el problema de la democracia como una forma política que, en nuestros países, presupone un cambio revolucionario?, en otras palabras, ¿no es acaso la incertidumbre el terreno de cultivo de innovaciones audaces o revolucionarias?

Es cierto que las observaciones de O’Donnell y Schmitter se inscriben dentro del debate europeo-norteamericano sobre las posibilidades de la democracia en este fin de siglo, caracterizado por lo que Samuel P. Huntington ha denominado “la tercera ola” de la democratización mundial (Huntington: 1994). Ahora bien, la gran dificultad que confrontan los investigadores de la democracia en América Latina ha obedecido, en principio, a la ausencia de esfuerzos teóricos consistentes que les permitan sistematizar los datos más relevantes extraídos de las más diversas experiencias de la democratización en el contexto social y político latinoamericano.

Contrariamente a una hipótesis, un tanto extendida entre los investigadores de la política latinoamericana, que vinculaba mecánicamente desarrollo económico y cambio político, —a tal punto que en la base de las más diversas aproximaciones teóricas encontramos la idea

* Ponencia presentada en el IV Congreso Venezolano de Derecho Constitucional. Caracas, Venezuela, 15 al 17 de noviembre de 1995.

** Grupo de Investigaciones de Política Comparada. Postgrado de Ciencias Políticas, Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela.

según la cual la democracia política no podía instaurarse sin haber alcanzado un cierto nivel de desarrollo económico—, resulta forzoso admitir cómo: “desde hace algunos años América Latina desmiente de manera rotunda esos presupuestos teóricos. La gran ola de regímenes militares particularmente represivos se produjo en los años setenta, en un contexto de economías sanas en fuerte crecimiento; mientras que el retorno a la democracia estuvo precedido, por lo general, de crisis económicas que los gobernantes en turno no pudieron o no quisieron asumir” (Couffignal: 1993, 14).

En efecto, una buena parte de la literatura sobre la transición parece orientada dentro del esfuerzo teórico que se ha propuesto dar cuenta del fenómeno general de la democratización latinoamericana, tomado éste como una experiencia innovadora dentro del “desarrollo político” continental. Otro tanto ocurre con los estudios de la consolidación, más preocupados estos últimos por la estabilidad política de regímenes que viven bajo la amenaza de involución autoritaria y que, por lo mismo, buscan por diversas vías la institucionalización de un orden que asegure un mínimo de condiciones, sea para su mantenimiento sin sobresaltos o duración en el tiempo, o bien para reafirmar aquella situación en la relación de fuerzas que se ha denominado provisionalmente como una “hegemonía permanente” (Schmitter: 1993; Ramos Jiménez: 1995 b).

¿Desarrollo político o cambio político?

En los estudios y análisis de la política latinoamericana de la época reciente, los problemas del cambio social y político parecen subyacentes a aquellos que se inscriben directamente en la política de la transición y de la consolidación de la democracia.

Saber hasta qué punto los problemas del cambio aparecen olvidados o subsumidos en otros, considerados más importantes, representa hoy en día una cuestión del mayor interés para la explicación del fenómeno de la democracia, si tomamos en cuenta que las dos últimas décadas han constituido para América Latina el tiempo de las innovaciones y grandes desafíos. En la literatura sociológica y politológica de los sesenta resultaba más sencillo adherir a las propuestas funcionalistas de la escuela norteamericana del “desarrollo político”, ello se debía al hecho de que sus presupuestos de análisis eran tomados por los investigadores como muy significativos en sus aproximaciones al así llamado “proceso de modernización” de la sociedad y la política en nuestro medio.*

Ahora bien, la idea del “desarrollo” era ciertamente insuficiente para fundar una estrategia adecuada para la explicación de sociedades difícilmente reductibles a esquemas basados en etapas concebidas en forma lineal. Así, fenómenos como la involución autoritaria, o la reversibilidad de las estructuras políticas modernas, parecen excluidos en tales concepciones que, a la larga, se revelarían un tanto simplistas como estrategias de la investigación político-comparativa (Benjamin: 1991, 152).

En tal sentido, nos parece más operativo el concepto de “cambio político” para dar cuenta de la multidimensionalidad y viabilidad de los diversos procesos de construcción de la democracia en los diversos países. De este modo, entendemos el cambio político como el conjunto de actividades de los diversos actores sociales orientadas hacia la innovación de las estructuras de socialización y participación políticas. En otras palabras, todo cambio político presupone transformaciones institucionales que no necesariamente se realizan dentro de las unidades políticas nacionales. Ello resulta decisivo, particularmente en los esfuerzos de democratización que con frecuencia se ven influidos por la penetración del sistema internacional.

En todo caso, los intentos teóricos centrados en el estudio del cambio político forman parte de estrategias teórico-metodológicas de carácter heurístico, en la medida en que, —dada su vocación comparativa—, corresponden más bien al contexto del descubrimiento que al contexto de validación. De aquí que nuestra hipótesis de trabajo establezca como premisa el hecho de que el cambio democrático —que comprende los procesos de la transición/consolidación— adopte un ritmo variable de una a otra sociedad. Tal vez es por esto que los estudios teóricos en este campo hayan tropezado con grandes dificultades, puesto que en el mismo no caben las explicaciones monocausales, aquellas que excluyen las relaciones multidimensionales que encontramos en los diversos procesos de cambio (Benjamin: 1991, 152).

Para nosotros, el estudio del cambio político resulta crucial en la explicación del fenómeno democrático en la América Latina actual, entendido éste como el esfuerzo colectivo que asume como objetivo la *democratización* de la política (el Estado) y de la sociedad. Y en este sentido ese cambio presupone una serie de cambios *institucionales* que van conformando los diversos escenarios donde se despliegan las prácticas de transición y consolidación de los regímenes democráticos (Rubio Carracedo: 1995, 39). “La democracia es posible —afirma Adam Przeworski— cuando las fuerzas políticas interesadas pueden encontrar unas instituciones que ofrezcan una garantía razonable de que sus intereses no se verán

* El desarrollo que conduce nuestra sociedad desde las formas tradicionales a la modernidad era tomado como el marco teórico de la contribución mayor de las

primeras “sociologías científicas” en nuestros países. Véase mi libro *Una ciencia política latinoamericana*, 1985, pp. 56-58.

afectados de una forma extremadamente negativa en el curso de la competencia democrática” (Przeworsky: 1986, 7).

Por consiguiente, es en el terreno del cambio político —aquél que comprende todo el conjunto de tareas orientadas hacia la diferenciación estructural e institucionalización de un nuevo tipo de orden—donde cobra sentido el proceso de democratización. Si en estas notas tomamos al primero como un concepto-base, que abarca unas cuantas categorías e indicadores, ello se debe al hecho de que el mismo nos sirve para dar cuenta de las diferencias que encontramos a partir de la comparación entre un estado precedente y otro sucesivo del sistema político o de alguna de sus partes o estructuras (Morlino: 1985, 47).

La cuestión del cambio político constituye, por consiguiente, una de las posibilidades que se nos presentan para acercarnos al problema más amplio de la democratización en América Latina, en sus alcances, limitaciones y dificultades. Aspecto éste que parece haber sido olvidado en los estudios recientes sobre la democracia y sus modelos.

Régimen político y gobierno democrático

En el estudio de lo que en adelante llamaremos *cambio democrático* es preciso distinguir al *régimen político* del *tipo de gobierno*. Así, el primero corresponde al entramado institucional que asegura las condiciones de funcionamiento del orden o hegemonía. El mismo será democrático en la medida en que implique negociación y competición pacíficas en la relación de fuerzas. En todo caso, y como lo ha observado Leonardo Morlino, el régimen no es y nunca coincide con el “sistema político”, puesto que este último configura una realidad mucho más amplia: “el régimen puede cambiar sin que cambien comunidad política o las mismas autoridades” (Morlino: 1985, 84).

En cuanto al *tipo de gobierno*, éste será ante todo la estructura especializada en las tareas de dirección y control organizadas para el mantenimiento del orden. En tal sentido, un régimen democrático no debe identificarse con un solo sistema de gobierno. En otras palabras, diversos tipos de gobierno pueden ser compatibles con el orden o hegemonía de carácter democrático. En el caso latinoamericano esta distinción resulta tanto más importante que en las experiencias políticas recientes de la democratización, la capacidad de los ciudadanos para distinguir régimen político y gobierno ha sido tomada por algunos autores como la prueba del “desarrollo de una cultura política democrática” (Huntington: 1991, 223).

En efecto, se podría establecer empíricamente el hecho de que la oposición al gobierno en turno no conlleva la condena al régimen democrático. De modo tal que, la caída en

desgracia de un gobierno determinado —como ocurriera en Venezuela con el gobierno de Carlos Andrés Pérez y en Brasil con el de Collor de Mello— no representan en modo alguno pérdida de legitimidad de la democracia, en tanto tipo de régimen que mantiene las preferencias de los ciudadanos.

Es evidente que esta distinción ha permitido, en el pasado reciente, apuntalar la institucionalidad de la democracia por encima del juicio negativo de la acción gubernamental. Ello puede servirnos para explicar la situación actual de no pocos países, que han vivido en la época reciente una suerte de “estabilidad en la crisis”, sin abandonar los objetivos de la democratización de la sociedad y de la política. También esa distinción parece vinculada con las diversas políticas de transición que caracterizaron a no pocos gobiernos (fines de la década de los setenta) ante la quiebra de las diversas experiencias autoritarias (Ramos Jiménez: 1995, 235-260).

Asimismo, la presencia de una oposición organizada favorecerá siempre la ampliación de la democracia, como el régimen que ofrece las garantías básicas para la participación y representación de los diversos intereses que se van a expresar bajo la forma de *ciudadanía*. En tal sentido, la construcción del régimen democrático pasa por la estructuración contradictoria de las relaciones de autoridad y de ciudadanía. Ello implica toda una serie de cambios político-institucionales perceptibles en las decisiones y acciones del gobierno. De aquí que la democracia haya sido considerada ante todo como una “forma política” o una serie de situaciones en la relación de fuerzas que deriva de todo “un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos” (Bobbio: 1986, 14, subrayado del autor).

La democracia como cambio institucional revolucionario

Una definición procedimental de la democracia sostiene que la misma constituye “un sistema pluripartidista (de competencia entre partidos) en el que la mayoría, elegida libremente, gobierna con el respeto de los derechos de la minoría” (Sartori: 1994, 35). Desde esta perspectiva, la innovación democrática radicaría principalmente en la naturaleza competitiva de una participación amplia de los ciudadanos que precisa de estructuras organizadas y especializadas. De aquí la centralidad de la “forma- partido” en las prácticas democráticas de la construcción/consolidación del nuevo orden o hegemonía. De aquí que la democracia se exprese como una “forma hegemónica de la política” (Ramos Jiménez, 1987, 131) que,

mediante las estructuras partidistas, se convierte en la práctica privilegiada por los actores sociales y políticos en la búsqueda de sus objetivos y en la naturaleza de los medios utilizados para ello.

Ahora bien, ¿representa la democracia en las sociedades latinoamericanas un cambio institucional significativo para el proceso de construcción de una nueva hegemonía?, en otras palabras, cuando hablamos de democracia ¿nos estamos refiriendo a una práctica política innovadora revolucionaria que asegura el cambio de régimen?, ¿constituye la democratización un esfuerzo institucional revolucionario?

Si nos detenemos en la periodización de los grandes cambios políticos (revoluciones) de la historia latinoamericana tendríamos que admitir, de entrada, que el contenido del esfuerzo democratizador en nuestros países ha sido y continúa siendo un esfuerzo revolucionario.* Este proceso de cambio político institucional, decisivo para los diversos sistemas políticos latinoamericanos, está en el origen de tres principales innovaciones institucionales, vinculadas con la estructura gubernamental, el tipo de régimen y, en fin, con la forma privilegiada de la participación: 1) conformación de una nueva división de poderes, 2) una ampliación de la legitimación del régimen democrático, y 3) la primacía de la “forma-partido” en la participación política de los ciudadanos.

1. Una nueva división de poderes

No faltan elementos para sostener el hecho de que la constitución de las *politeías* latinoamericanas se haya llevado a cabo como un esfuerzo político que se inscribe dentro de la relación de dependencia político-cultural del modelo norteamericano. “Para mucha gente —ha observado Philippe Schmitter— (y para gran parte de la ciencia política) el sistema político estadounidense con su presidencialismo, su bipartidismo, su separación de poderes, etcétera, representa el modelo de democracia” (Schmitter en Barba Solano *et al.*: 1991, 108). Ello incluye la experiencia político-institucional de los países de América Latina desde el siglo pasado.

* En mi investigación sobre los partidos políticos latinoamericanos he propuesto una periodización de la política latinoamericana contemporánea, a partir de aquellas relaciones de fuerza que han marcado decisivamente las prácticas de la integración nacional y de la construcción del Estado. Así, hemos retenido en un primer análisis tres revoluciones sociopolíticas, en la medida en que representan procesos de cambio determinantes, tanto para la estructuración del poder como para la transformación de la vida social: la *revolución oligárquica*, que se produce en el siglo XIX a partir de la independencia; la *revolución nacional-popular*, en la primera mitad del presente siglo y la *revolución democrática*, que se presenta como el gran esfuerzo *movilizador* de recursos orientado hacia la consolidación de los Estados, dentro del proceso *modernizador* de las estructuras sociales y políticas. Véase Ramos Jiménez, 1995, pp. 97-105.

En efecto, la lucha por la constitución de un orden, desde la etapa de la postindependencia latinoamericana, se realizó dentro de límites político-culturales que dejaron poca libertad a los esfuerzos innovadores más audaces. Así, las constituciones latinoamericanas, particularmente las del siglo pasado y hasta bien avanzado el presente, revelan hasta qué punto el modelo político norteamericano ha sido dominante. Ejemplo de ello lo encontramos en la tantas veces enunciada y decantada tripartición y separación de poderes, en la que destaca la tradición de un poder ejecutivo predominante.

Al parecer, esa tripartición, que arranca con Montesquieu en el siglo XVIII, como el modelo ideal republicano de las sociedades modernas, ha sido tomada por no pocos autores (aunque ciertamente más por los juristas e historiadores que por los sociólogos y politólogos) como si se tratara de una demarcación efectiva de los poderes. Así, Jacques Lambert y Alain Gandolfi han observado la “forma del gobierno” en América Latina, destacando que: “Después de que la organización política de los países latinoamericanos se había precisado, promediando el siglo XIX, el modelo de separación de poderes, directamente inspirado del régimen presidencial norteamericano, principalmente con su juego de obstáculos y contrapesos (*checks and balances*), destinado al mantenimiento del equilibrio entre poderes independientes, constituye la base constitucional teórica de los gobiernos en América Latina” (Lambert y Gandolfi: 1987, 363 -364).

De hecho, la práctica de la separación de poderes nunca se hizo efectiva en ninguna de las experiencias democráticas de los países latinoamericanos. Ello no ocurrió en el caso de las *democracias restringidas*, con un ejecutivo preponderante si no absorbente de los demás poderes, ni menos aun bajo el modelo de la *democracia de partidos*,* con parlamentos débiles y aparatos judiciales colonizados que, en nuestra opinión, se ha impuesto como el modelo político de las así llamadas “neodemocracias” latinoamericanas (Ramos Jiménez: 1995, 65-71).

En tal sentido, se podría afirmar que asistimos en esta época reciente, —la que corresponde al tiempo de la democratización—, a una reestructuración del gobierno a partir de la conformación de una *nueva división de poderes*. Entre el ejecutivo, de un lado, con la “figura presidencial” en la cima, y el “sistema de partidos”, de otro, con una relación particular interna al sistema, con peso específico en la correlación de fuerzas y oscilante según los diversos países.

* El modelo de la democracia de partidos vendría a ser para los latinoamericanos una “democracia de los modernos”, que se opone a las formas “restringidas”, en tanto “democracia de los antiguos”, que no comporta idea alguna de igualdad y participación ampliada de los ciudadanos en la decisión.

De modo tal que, en las así llamadas “democracias presidenciales” de América Latina, inscritas en la onda de las revoluciones democráticas (Huntington: 1994, 33), resulta significativo establecer la relación particular, histórica, entre estos dos poderes. Relación variable no sólo con la dimensión diferencial de las victorias electorales, sino también con la mayor o menor efectividad de la acción gubernamental.

Y ello es tanto más importante que en los últimos años, ya en la década de los noventa, ni las nuevas constituciones alcanzan a responder a los nuevos retos y desafíos. Es cierto —como lo observara recientemente Giovanni Sartori— que las constituciones contemporáneas están plenas de contenidos ideales que, “algunas de éstas —al parecer, Sartori se refiere a las latinoamericanas— son ya tan “democráticas” que ya no son constituciones (una constitución limita la voluntad del pueblo en no menor medida de lo que limita la voluntad de los que detentan el poder), o bien hacen el funcionamiento del gobierno demasiado complejo y complicado para permitir que funcione un gobierno, o bien ambas cosas. En estas condiciones la no aplicación puede ser un remedio a la falta de aplicación...” (Sartori: 1992. 23-24). Sin embargo, la institucionalidad democrática presupone unos requisitos formales que promuevan la estabilidad y equilibrio de los sistemas políticos. Las constituciones, ciertamente, no deben ser tomadas como el “conjunto de reglas aplicables a cualquier costo”, sino que deben incorporarse a la práctica democrática como factor que reduce las posibilidades de despolitización, terreno propicio para las aventuras autoritarias, militares o populistas.

	fuerte	
--	--------	--

2. La legitimación del régimen democrático como creación de la ciudadanía

La cuestión del reconocimiento y aceptación del régimen democrático por los ciudadanos entra en relación directa con la creación de las relaciones de *ciudadanía*, esenciales para intervenir en el proceso de la negociación/decisión democrática. Si bien es cierto que el ideal democrático constituye el principio legitimador de los regímenes postautoritarios, en circunstancias tales que los regímenes autoritarios dejan de ser la alternativa válida aun en la situación de desencanto democrático, su enraizamiento en las prácticas sociales y políticas está vinculado estrechamente con el fenómeno de la legitimación del régimen.

En la medida en que el tema de la legitimación democrática desafía las posibilidades de la teoría democrática actual, su tratamiento nos parece paralelo al de la “cultura política democrática”, aspecto éste que precisa en el mundo actual de inversiones crecientes de atención, conocimientos, tiempo y energías, puesto que forma parte de esa *complejidad* que amenaza a la democracia en los umbrales del tercer milenio (Zolo: 1994, 63-64). En este sentido, Danilo Zolo nos recuerda cómo “junto a las ideas de soberanía popular y representación política, las ideas de ‘consenso’ y ‘participación’ son ahora rasgos problemáticos de la democracia” que precisan de una reelaboración conceptual en nuestros días (Zolo: 1994, 85).

Como principio legitimador, productor de la ciudadanía, la democracia corre ciertamente el peligro de convertirse en un mero fetiche, reduciéndose su capacidad para contrarrestar los efectos perversos de sus principales promesas. En circunstancias tales que frecuentemente encontramos estos últimos en el origen de un rechazo completo de la política (los “políticos” y los partidos), haciendo propicio el terreno para las tendencias regresivas hacia el privatismo o neoindividualismo. Esto aporta elementos para explicar por qué frente a la crisis de las instituciones representativas, las soluciones autoritarias no se han fortalecido en modo alguno en nuestros países. Es más bien la evasión de la política, producto de una cierta “fatiga cívica”, que orienta a los ciudadanos hacia el fuero familiar, en unos casos, y hacia el terreno limitado de la vida profesional o corporativa, en otros. Dentro de este proceso de privatización de lo público se inscribe la política de los *outsiders*, que en los

Régimen Político	Tipo de Gobierno	
Modelo	Leadership	Policy-making
Democracia de Partidos	1. Ejecutivo preponderante (gobierno de líder) Parlamento débil	—Presidencialismo
	2. Ejecutivo mediatizado (gobierno de partido) Parlamento	—“Partidocracia”

últimos años se ha convertido en un factor desafiante ante el avance de los partidos en la fundamentación de una genuina gobernabilidad democrática (Murillo y Ruiz en C. Perelli *et al.*: 1995, 283-294; Cansino: 1995).

Ahora bien, ¿cómo se legitima el gobierno democrático, que en América Latina se presenta bajo la forma de una “democracia presidencial”? Si bien es cierto que el mecanismo electoral, el mismo que garantiza la competencia entre varios grupos y asigna la titularidad del poder al grupo escogido por los ciudadanos para ejercer el mando, constituye uno de los resortes funcionales de la gobernabilidad democrática, han sido las relaciones de fuerzas —diversas y cambiantes según los países— las que inclinan el poder efectivo, sea hacia la autoridad presidencial, o bien hacia el “partido de gobierno”. Y en este terreno, además de las creencias y valores que conforman una “cultura política democrática”, entra en juego toda una serie de prácticas reales que revelan el desencanto y favorecen la imposición de las élites.

Un mecanismo para contrarrestar este fenómeno, un tanto extendido en nuestros países, ha sido instrumentado por los partidos, particularmente aquellos que se fueron conformando en nuestros países en la época de la política de masas. Partidos que, ya en la etapa de la democratización, compartieron la crisis o declive de la representación, fenómeno expreso en la debilidad de los parlamentos y en la preponderancia de ejecutivos fuertemente personalizados.

3. Primacía de la *forma-partido* en la participación de los ciudadanos

En la nueva división de poderes, aquella que se ha impuesto en las democracias latinoamericanas de nuestros días, los partidos y sistemas de partidos constituyen una referencia política que, poco a poco ha ido identificando la democracia y todo el conjunto de esfuerzos orientados hacia la democratización de la sociedad. Si la institución militar había definido los tradicionales regímenes autoritarios en América Latina, los partidos definen hoy en día a los regímenes democráticos: la política en la democracia se confunde, entonces, con la acción y realización de los partidos. Este fenómeno resulta de gran relevancia práctica a la hora de aproximarnos a lo que aquí hemos denominado “revolución democrática”.

Esta situación *partidocéntrica* se ha ido afirmando en nuestros países a medida que los nuevos Estados han ido delegando facultades y competencias en estructuras especializadas, externas a los aparatos burocráticos centrales, para determinadas acciones y decisiones del

poder estatal. De modo tal que, en el nivel gubernamental, la relación conflictiva entre institución presidencial y sistema de partidos produce situaciones, sea de “presidencialismo”, cuando el ejecutivo resulta muy personalizado, o bien de “partidocracia”, cuando los equipos dirigentes de los partidos monopolizan la decisión. Así, en los casos de Carlos Saúl Menem en Argentina, Alberto Fujimori en Perú y Rafael Caldera en Venezuela, el “peso del presidente” ha sido determinante en la formulación e implementación de la política pública. Tendencia que la encontramos también en Ecuador con Durán Ballén en la presidencia, Sanguinetti en Uruguay y Fernando H. Cardoso en Brasil, y no sería aventurado encontrar expresiones de este presidencialismo en la mayoría de países de América Central.

El modelo de la “democracia de partidos” integra, por consiguiente, la excepcionalidad del “autoritarismo” presidencial, como situación extrema, —un tanto provisional— frente a la situación *normal*, de equilibrio de poderes entre el presidente y el sistema partidario. Piénsese en la así llamada “democratización” de Alberto Fujimori en Perú o en la segunda presidencia de Menem en Argentina.

La tendencia al fortalecimiento del sistema de partidos frente al presidente lo encontramos allí donde el bipartidismo ha logrado imponerse: Costa Rica, Colombia, Honduras y Venezuela (antes del gobierno de Caldera); casos que podrían ubicarse dentro de una tendencia marcada de los sistemas políticos hacia la “partidocracia”, fenómeno que se acerca al tradicional gobierno de partido en algunos países.

Una situación de mayor equilibrio la encontramos en los casos de México (con un partido hegemónico en el gobierno) y Chile (con un sistema pluripartidista que ha logrado superar las posiciones extremas, con marcada tendencia hacia el centro), en los cuales el presidente y el partido de gobierno —una coalición en el caso chileno— aparecen compartiendo la responsabilidad y dirección de la política pública, tanto en el gobierno como en el parlamento.

Es en este sentido que se impone la referencia a una “vía partidista” de la democratización, vía que favorece en todos los países la imposición del modelo de la democracia de partidos. Ello debería corroborarse con investigaciones más profundas, que incorporen al análisis fenómenos tales como la estructuración real del gobierno dentro de la relación Estado/sociedad, de un lado, y las orientaciones de las políticas públicas a nivel de cada país.

Asimismo, es preciso que prestemos una mayor atención a los problemas que derivan de la práctica de la oposición, función ésta imprescindible para todo régimen democrático. Su ausencia o debilidad debería explicar en no pocos casos aquellas crisis que en la época reciente han puesto en peligro el esfuerzo general de consolidación de la institucionalidad democrática, afectando con ello no sólo la estabilidad sino la gobernabilidad del sistema político en su conjunto (Leca y Pappini: 1985; Garretón: 1994; Alcántara: 1994). De hecho, hasta se podría afirmar que la función de oposición viene estrechamente vinculada con la mayor o menor autonomía de la figura presidencial que, como hemos visto, entra en la competencia con el sistema de partidos por las posiciones hegemónicas.

Así, a medida que nuestros países han ido dejando atrás el ciclo autoritarismo-democracia, que ha caracterizado el pasado político latinoamericano, el desafío institucional dentro del régimen democrático resulta mayor. Puesto que no se trata de instalar y reproducir las instituciones tradicionales, sino que es preciso ir más allá, hacia el espacio de la innovación político-institucional. Y es en este campo donde los partidos y sistemas de partidos deben avanzar, conjuntamente con el Estado, en tanto actores privilegiados del proceso de cambio político dentro del régimen democrático (Ramos Jiménez en R. Lanz: 1994, 79-84; Cansino: 1995, 51-58).

En conclusión de estas notas, cabe advertir sobre la enormidad del desafío planteado por la democratización en nuestros países, una vez que la amenaza de involución autoritaria parece descartada en los diversos sistemas políticos de la América Latina actual.

Una discusión sobre la relevancia de la investigación neoinstitucional, en tanto estrategia del análisis comparado se impone hoy en día, a fin de reorientar la discusión e investigación sobre la base de nuevas hipótesis de trabajo, que nos

permitan acceder a niveles más altos de comprensión y de explicación de los cambios que se han venido sucediendo, particularmente en la última década, con una dimensionalidad variable según los países y con efectos significativos para la vida política orientada hacia la consolidación de la democracia.

Referencias bibliográficas

ALCANTARA, Manuel. *Gobernabilidad, crisis y cambio*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.

BARBA SOLANO, Carlos *et al.* (comps.). *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*, México, Porrúa-FLACSO, 1991.

BENJAMIN, Roger. *Los límites de la política. Bienes colectivos y cambio político en las sociedades postindustriales* México, Alianza, 1991.

BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1986.

CANSINO, César. "Partidos políticos y gobernabilidad en América Latina", *Nueva Sociedad*, No. 139, septiembre-octubre, 1995, pp. 51-58.

COUFFIGNAL, Georges (comp.). *Democracias posibles. El desafío latinoamericano*, Buenos Aires, FCE, 1994.

- DIMAGGIO, Paul J. y POWER, Walter W. (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1991.
- GARRETON, Manuel Antonio. "Redefinición de gobernabilidad y cambio político", *Síntesis*, No. 22, julio-diciembre, 1994, pp. 53-60.
- HUNTINGTON, Samuel P. *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*, Buenos Aires, Paidós, 1994.
- LAMBERT, Jaques y GANDOLFI, Alain. *Le système politique de l'Amérique Latine*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987.
- LECA, Jean y PAPINI Roberto (dir.). *¿Les démocraties sont-elles gouvernables?* Paris, Economica, 1985.
- MORLINO, Leonardo. *Cómo cambian los regímenes políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- MURILLO, Gabriel y RUIZ, Juan Carlos. "Gobernabilidad en América Latina: la 'desatanización' de los partidos políticos" en Carina PERELLI et al. (comps.), *Partidos políticos y clase política en América Latina en los 90*, San José IIDH-CAPEL, 1995, pp. 283-294.
- O'DONNELL, Guillermo y SCHMITTER, Philippe C. *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 4: *Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Buenos Aires, Paidós, 1988.
- ORREGO VICUÑA, Francisco (comp.). *Transición a la democracia en América Latina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1985.
- PRZEWORSKI, Adam. "La democracia como resultado contingente de los conflictos", *Zona Abierta*, No. 39-40, abril-septiembre de 1986, pp. 1-25.
- RAMOS JIMENEZ, Alfredo. *Los partidos políticos en las democracias latinoamericanas*, Mérida, Universidad de Los Andes-CDCHT, 1995.
- "Consolidación democrática y democracia de partidos en América Latina". Ponencia presentada en el XX Congreso Latinoamericano de Sociología, México, 2 al 6 de octubre de 1995.
- "Sobre la revalorización de la sociedad política en la democracia", En R. LANZ (coord.), *El malestar de la política*, Mérida, Universidad de Los Andes, 1994, pp. 79-98.
- "La democracia como forma hegemónica de la política en América Latina", *Revista Venezolana de Ciencia Política*, No. 1, diciembre 1987, pp. 131-149.

— *Una ciencia política latinoamericana*, Caracas, Carhel, 1985.

RUBIO CARRACEDO, José. “La democracia en serio”, *Claves de razón práctica*, No. 54, julio-agosto, 1995, pp. 39-48.

SARTORI, Giovanni. *¿Qué es la democracia?*, Bogotá, Altamir, 1994.

— *Elementos de Teoría Política*, Madrid, Alianza, 1992.

SCHMITTER, Philippe C. “La consolidación de la democracia y la representación de los grupos sociales”, *Revista Mexicana de Sociología*, No. 3 1993.

— “Cinco reflexiones sobre la cuarta onda de democratizaciones”, en C. BARBA SOLANO *et al.*, *op. cit.* pp. 103-117.

ZOLO, Danilo. *La democracia difícil*, México, Alianza, 1994.