

INSTITUCIONES Y GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA EN AMERICA LATINA

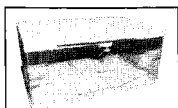
MICHAEL COPPEDGE

Profesor Visitante en Política y Relaciones Internacionales en Princeton University, EE.UU. También ha enseñado en las universidades de Yale, Georgetown y Belgrano, y ha sido consultor de varias instituciones sobre reforma democrática. Es autor de un gran número de estudios sobre temas de gobernabilidad y sistemas de partidos en América Latina, con énfasis en el sistema político venezolano, sobre el cual publicó recientemente el libro, **Strong Parties and Lame Ducks: Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela** (Stanford University, 1994).

INSTITUCIONES Y GOBIERNOS DEMOCRATICOS EN AMERICA LATINA

La década de los ochenta fue un período de conmoción en la economía, sociedad y política latinoamericana. El final del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), la crisis de la deuda, los programas de estabilización, y los ajustes estructurales llevaron a los actores estratégicos a reevaluar sus identidades y sus relaciones con el Estado, y entre ellos; y en muchos países la democratización requería al mismo tiempo que esos actores estratégicos se adaptaran a las nuevas reglas del juego político. Salvo algunas excepciones, la gobernabilidad se vio afectada negativamente: había demasiada ruptura con las viejas relaciones y poco tiempo para construir otras nuevas.

* Traducción de Laura Ortiz Orense, Madrid, marzo de 1995.



En concreto, en un momento en el que el Estado necesitaba establecer nuevas relaciones con un movimiento laboral en declive, un sector privado dividido, y en algunos países, con los nuevos actores estratégicos originados o fortalecidos por el narcotráfico o por el despertar indígena, muchos gobiernos latinoamericanos se encontraron con pocos recursos económicos y menos apoyo político del que disfrutaron sus predecesores. Tarde o temprano, la mayoría de estos gobiernos tomó medidas decisivas en el frente económico, aunque esto interfiriera en la consolidación del proceso democrático. Las instituciones democráticas fueron claves en estos desarrollos: cuanto menos institucionalizados estaban los sistemas de partidos, más se fragmentaron por la crisis económica; y cuanto más fragmentados estaban los sistemas de partidos, mayor fue el daño a la consolidación democrática.

Este artículo describe y documenta estas tendencias, pero para hacerlo antes construye las bases teóricas. La primera mitad define lo que es la gobernabilidad, explica cómo la tensión entre gobernabilidad y democracia puede equilibrarse, y propone un método para analizar la gobernabilidad. La segunda mitad aplica este método en un análisis comparativo de cómo y porqué la gobernabilidad se deterioró en nueve países latinoamericanos de 1981 a 1993.

¿QUE ES LA GOBERNABILIDAD?

Un primer paso esencial en este esfuerzo es especificar qué es la gobernabilidad, ya que este término ha sido una mera etiqueta para un conjunto mal definido de fenómenos políticos, más que un preciso concepto analítico. La gobernabilidad podría definirse como el grado en el cual el sistema político se institucionaliza, pero esta definición no ayuda mucho a no ser que se tenga una clara idea de lo que es la institucionalización. Según Huntington, institucionalización es “el proceso por el cual las organizaciones y los procedimientos adquieren valor y estabilidad”¹. Incluso esta definición necesita aclararse un poco. La estabilidad es bastante clara: es con qué frecuencia y en qué grado estas organizaciones y procedimientos cambian. Pero nosotros realmente necesitamos descifrar para quién estas instituciones adquieren un valor y cuánto valor deben adquirir, ya que en el caso de que se requiriera como condición que toda la sociedad tuviera que estar satisfecha con sus organizaciones y procedimientos, la institucionalización sería algo imposible.

Las personas para las cuales las organizaciones y procedimientos deben tener validez son los relativamente poderosos, a veces llamados actores estratégicos; es decir, aquellos que son capaces de socavar la gobernabilidad, interfiriendo en la economía y en el orden público. La gobernabilidad debe definirse en términos de poder, aunque el poder es probablemente el concepto más controvertido de la teoría política. Intentaré evitar esta controversia siendo muy preciso sobre lo que significa “poder” en este análisis².

El concepto planteado aquí es una síntesis de diversas aproximaciones en las que el poder se entiende como el grado en el que un grupo es capaz de utilizar ciertos recursos políticos para su propio beneficio³. Mi lista de recursos incluye 1) los cargos públicos, 2) ideas e in-

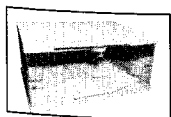


formación, 3) factores de producción (trabajo, tecnología y materias primas junto con el capital), 4) fuerza violenta, 5) grupos de activistas, y 6) autoridad moral. Cada recurso tiene un grupo prototipo asociado a él: el gobierno y la burocracia con los altos cargos públicos, los tecnócratas y los medios de comunicación con las ideas y la información, las empresas con los factores de producción, el ejército y la policía con la fuerza violenta, los partidos políticos con los activistas, y la autoridad moral con la Iglesia. Sin embargo, algunos grupos derivan su poder de más de un recurso: los partidos cuentan con activistas, ideas, autoridad moral (cuando son respetados) y los cargos públicos (cuando están en el gobierno); el gobierno cuenta con todos los recursos posibles en un momento o en otro.

Cualquier grupo que controle uno o más de estos recursos es potencialmente un actor estratégico. Pero su poder también depende de la solidez del grupo, o del grado en el cual los miembros individuales o los subgrupos que los componen se comportan como un bloque sólido. La solidez depende de la organización, la unidad y el objetivo del grupo. La organización cuenta porque los grupos latentes tienen poco poder, mientras que los grupos pequeños que pueden hacer demandas concertadas, y proseguirlas, ejercen un poder desproporcional a sus recursos. La unidad importa porque un grupo que trabaja por un objetivo común es más poderoso que un grupo dividido trabajando por objetivos contrarios. Finalmente, el ejercicio efectivo del poder depende del grado en el que el grupo tiene un claro objetivo, ya que incluso un grupo bien organizado, dotado y unido tiene poco poder si carece de un "proyecto" que promover⁴. Los actores estratégicos típicos en América Latina son el gobierno (los líderes políticos en la administración), el ejército, la burocracia y las empresas estatales, las cuales son conocidas colectivamente como el Estado; las asociaciones de empresarios, los sindicatos y confederaciones de trabajadores, las organizaciones de agricultores, la Iglesia y otros grupos de interés, a los que se conoce colectivamente como la sociedad; y los partidos políticos que intentan ser un mediador entre el Estado y la sociedad.

Los actores estratégicos no tienen porqué coincidir con las otras organizaciones o con los procedimientos que gobiernan sus relaciones con ellas para que haya gobernabilidad; sólo necesitan aceptar que no pueden mejorar su situación rechazando estos procedimientos a favor de otros o de ninguno⁵. No les tienen porqué gustar las normas; sólo tienen que seguirlas porque ellos aceptan que están mejor con que sin ellas. Por lo tanto, los actores menos poderosos pueden estar simplemente resignados a seguir estos procedimientos, basados en su creencia de que les falta poder para negociar otros que podrían servir mejor a sus intereses. Llamaré "fórmulas" a estos procedimientos que rigen las relaciones entre actores estratégicos.

Con todos estos elementos aclarados, puede darse una mejor definición de gobernabilidad: *la gobernabilidad es el grado en el que las relaciones entre los actores estratégicos obedecen a unas fórmulas estables y mutuamente aceptadas*. Para evitar la confusión, usaré "gobernabilidad" para referirme al grado más alto de la dimensión de gobernación, "ingobernabilidad" para referirme al más bajo, e "institucionalización" para referirme al proceso que lleva a la gobernabilidad.



GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA

Las fórmulas democráticas plantean especiales problemas a la gobernabilidad. La gobernabilidad y la democracia están basadas en principios antagónicos, y por lo tanto inevitablemente conflictivos. La gobernabilidad requiere una representación efectiva de los grupos en proporción a su poder; la democracia requiere una representación de grupos en proporción al número de personas que los apoyan. La gobernabilidad respeta la lógica del poder, mientras que la democracia respeta la lógica de la igualdad política.

Desde el punto de vista puramente legal y formal del derecho constitucional, las instituciones democráticas están claramente diseñadas para maximizar la igualdad política en el proceso de toma de decisiones. Los únicos oficiales que están reconocidos como actores legítimos en la toma de decisiones son aquellos elegidos con un amplio sufragio y sus subordinados designados, ya sean presidentes, primeros ministros, otros ministros, directores del banco central, o jueces del tribunal supremo. Y entre las elecciones para el ejecutivo, los presidentes y primeros ministros son responsables ante las legislaturas elegidas con credenciales democráticas igualmente fuertes. El principio es claro: las constituciones legitiman al gobierno a través de los representantes del pueblo, que son elegidos bajo unas normas diseñadas para reforzar la igualdad política.

Los únicos grupos cuyo poder relativo es bastante compatible con los requerimientos de la igualdad política son los partidos políticos, cuyo poder se deriva mayoritariamente del número de sus seguidores. Las instituciones formales de la democracia, por lo tanto, no representan suficientemente al resto de los actores estratégicos. Por esta razón, un gobierno democrático puede provocar fácilmente un conflicto si reclama que está autorizado a pedir obediencia unilateralmente a todos los otros grupos porque es el único que participa en la legitimidad democrática basada en las elecciones. Desde la perspectiva de la auténtica democracia, esta forma de pensar está justificada, pero desde el punto de vista de la gobernabilidad es una invitación al desastre. Un mandato electoral no debería interpretarse como una licencia para imponer el deseo del "pueblo" sobre los intereses poderosos, sino como un mandato para representar al "pueblo" en las negociaciones con estos intereses poderosos.

Ya que cualquier fórmula que represente adecuadamente a estos grupos minoritarios, inevitablemente distorsiona la igualdad política, todas las democracias estables (las que son más o menos gobernables) han tenido que incorporar estas distorsiones para poder sobrevivir. En sus primeras etapas de democratización, por ejemplo, los países europeos preservaban las cámaras altas hereditarias o por designación, tales como la Cámara de los Lores británica, que eran restos de la tradición de llamar a los "estamentos" a representar grupos que controlaban diferentes fuentes del poder: el clero (primer estamento), la nobleza (segundo estamento) y la plebe (tercer estamento). Desde el punto de vista de la gobernabilidad, es desafortunado que esta tradición de formalizar la representación de grupos poderosos no se preservara. Otras fórmulas que promueven la gobernabilidad a expensas de la igualdad política son el bicameralismo y el federalismo (representación de



unidades subnacionales u oligarquías regionales), consocialismo (representación de subculturas), y el corporativismo (representación de las asociaciones principales de trabajadores y empresarios). En América Latina es más común que los actores estratégicos no estatales estén representados a través de canales informales, que se explicarán más tarde en el apartado de hitos (“Benchmarks”).

COMO ANALIZAR LA GOBERNABILIDAD

La ingobernabilidad es un fenómeno tan variado y complejo que hacer declaraciones generalizadas sobre una gobernabilidad mayor o menor tiene poco sentido. La información más útil se encuentra a un nivel menor de abstracción, donde pueda analizarse las clases de fórmulas que los actores estratégicos han creado para gobernar sus relaciones, el derrumbamiento de otras fórmulas y de síntomas de ingobernabilidad que resultan, y las formas en las que el poder cambiante de los actores impulsa el proceso. No obstante, la complejidad del fenómeno hace más difícil al investigador saber donde comenzar. Por esta razón, aquí presento un esbozo del procedimiento que encontré más útil. Otros también pueden encontrarlo útil, y si no, sirve como una introducción a los temas que se discutirán en la segunda mitad de este artículo.

1. Identifica los actores estratégicos en el nivel apropiado de análisis en el país y durante un período de tiempo concreto. En el nivel más abstracto de análisis, los actores estratégicos pueden ser el Estado (como una caja negra), la sociedad civil, y el sistema internacional; el análisis a este nivel probablemente no pueda ofrecer una perspectiva muy interesante. Un análisis más profundo apropiado para un trabajo comparativo disgregaría al Estado en gobierno, partidos, ejército, y burocracia; a la sociedad civil en sindicatos, asociaciones del sector privado, la Iglesia, y otros grupos; y al sistema internacional en los socios comerciales más importantes, organizaciones no-gubernamentales (ONGs), y organizaciones intergubernamentales. Para conseguir la exactitud y detalle necesarios en un estudio de caso, sería bueno disgregar estos actores sectoriales en organizaciones más concretas con nombres propios, y quizás en facciones u otras unidades suborganizacionales.

2. Comienza con actores no estatales. Piensa sobre cómo los recursos y la solidez del actor afectan a sus relaciones con otros actores no estatales (si son relevantes) y con el Estado, que provisionalmente es tratado como un actor individual. Para ser más exactos, piensa sobre los siguientes aspectos de institucionalización:

a) **Inclusión:** ¿Se reconocen los actores unos a otros como partes negociadoras legítimas? Si no, ¿qué tácticas adoptan los actores excluidos para tratar de ganar un sitio en la mesa? ¿Cómo intentan excluirlos los otros actores?

b) **Luchas de poder:** ¿Aceptan los actores la distribución existente de poder? Si no, ¿qué tácticas adoptan para intentar aumentar su propio poder o reducir el de otros?



c) **Negociación:** ¿Qué fórmulas estables y mutuamente aceptables, si hay alguna, han negociado los actores para gobernar sus relaciones? Si no hay fórmulas estables, ¿qué tácticas utilizan los actores para adaptar la fórmula a sus intereses con el fin de que puedan ser renegociados? Si hay una fórmula estable que no es aceptada totalmente, ¿cómo intentan algunos actores desviarla para su propio beneficio sin rechazarla totalmente?

d) **Formalización:** ¿De qué forma están las fórmulas codificadas en pactos, contratos o ley pública?

El segundo paso consiste en establecer los retos a la gobernabilidad que el Estado debe intentar resolver.

3. Analiza la gobernabilidad intraestatal del sistema de partidos: disgrega el Estado en sus componentes (el número del que depende del grado de análisis) y establece los recursos y la estabilidad de cada uno.

4. Piensa en cómo los recursos y la solidez de cada actor estatal y del sistema de partidos afectan a sus relaciones con otros actores estatales, considerando la inclusión, las luchas de poder dentro del Estado, la negociación de formulas, y la formalización de formulas.

5. Si el país es una democracia, piensa si las relaciones entre los actores estatales son compatibles con las normas especiales de la gobernabilidad democrática, tales como la subordinación del ejército y de la burocracia a los civiles elegidos en el gobierno, y la responsabilidad del gobierno con los partidos en el congreso.

6. Basándote en los puntos 4 y 5, haz una valoración más sofisticada de los recursos y de la solidez del Estado. Extra conclusiones sobre la capacidad del Estado para resolver los retos procedentes de la sociedad.

Una descripción sistemática de las tácticas adoptadas por los actores que no han negociado fórmulas estables mutuamente aceptadas se interpreta como un catálogo de síntomas de ingobernabilidad. El más mínimo síntoma, esquivando una fórmula sin romperla, es una manifestación clásica de ingobernabilidad y tiene un largo historial en América Latina. Fue bajo las normas coloniales cuando las regulaciones emitidas desde Sevilla fracasaron a la hora de reflejar el poder independiente de los oficiales de la corona en las Américas, tal y como apuntaba el dicho, “se obedece pero no se cumple”. Antes y ahora esta táctica originó la desviación de fondos del gobierno de sus objetivos, el cabildeo directamente con la burocracia durante la aplicación de políticas en vez de con los políticos antes de la toma de decisiones, la distorsión de objetivos políticos durante la implementación, el fracaso en la aplicación de programas aprobados, y volteos frecuentes en la política económica. Utilizar esta táctica implica que los grupos disidentes creen que la fórmula de toma de decisión era imperfecta, pero que podría tolerarse siempre y cuando las decisiones individuales fueran “corregidas” después.



El rechazo de una fórmula existente o intentos de renegociar fórmulas han sido más dañinas. Cuando las fórmulas de arenas estrechamente definidas son rechazadas, las consecuencias pueden ser relativamente leves: votos de no confianza, enmiendas constitucionales, censuras de ministros, procesamientos (dos veces), desintegración de coaliciones, o programas de choque formulados en secreto sin la debida consulta. Pero cuanto más amplio sea el alcance de la fórmula, más seria será la fractura. Los ejemplos más extremos son los golpes de estado (un rechazo al gobierno o a la democracia), y la guerrilla (un rechazo a la democracia, al capitalismo o a ambos). Aquellos que adoptan esta táctica no están satisfechos con las decisiones correctivas bajo la fórmula en cuestión: quieren cambiar la fórmula misma. Ellos se suelen quedar satisfechos con su poder relativo.

Si un grupo no está satisfecho con su poder relativo, sin embargo, el problema es más importante y se necesitan diferentes tácticas. El grupo puede dirigir sus esfuerzos hacia adentro, fortaleciendo sus recursos de poder o efectividad; o hacia fuera, buscando alianzas con otros grupos, o socavando el poder de otros. Los ataques al poder de otros grupos son generalmente muy destructivos, mientras que los esfuerzos por asegurar la fuerza de su propio grupo no son necesariamente destructivos⁶. Pero si el grupo ve una oportunidad para un rápido ascenso de su poder relativo, sus esfuerzos pueden llevar a problemas de gobernabilidad, especialmente si estos esfuerzos animan a otros grupos a volverse más agresivos en su lucha por el poder.

Algunas veces los grupos aumentan su poder adquiriendo otros recursos de poder que los que les caracterizan. Los partidos políticos se pueden volver violentos, como le sucedió a Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) en los años treinta; los líderes empresariales pueden competir por votos, como lo hizo la Unión de Centro Democrático (UCD) argentina; los sindicatos pueden adquirir capital, como mostraron los petroleros mexicanos con sus imperios de empresas de servicios⁷; y la Iglesia puede utilizar ideas e información (junto con su autoridad moral) en sus esfuerzos de concienciar para crear nuevos movimientos políticos.

En otros casos, los grupos aumentaron su poder de forma importante simplemente ordenando sus recursos con más eficacia mediante esfuerzos organizadores (nuevos sindicatos, asociaciones de vecinos, etc.) o alcanzando una mayor unidad. Por ejemplo, el poder de la izquierda chilena aumentó mucho cuando se unificó detrás de Allende en la Unidad Popular; el ejército peruano fue capaz de tomar el poder en 1968 cuando varias facciones se unieron bajo un proyecto nacionalista durante la disputa de la IPC⁸. Las alianzas entre grupos cambia su poder relativo frente a otros grupos tal y como hace la unidad de subgrupos. Quizás el caso más dramático de una alianza asociada a un cambio de fórmula fue la alianza militar-comercial-tecnócrata, que trajo o se juntó tras los regímenes burocrático-autoritarios⁹. Todos estos grandes aumentos en el poder relativo de estos grupos rompen las anteriores fórmulas de toma de decisión.

Los ataques a los recursos de poder de otros grupos son casi siempre altamente dañinos. Los ataques a la autoridad moral de la Iglesia, los partidos, o los grupos de derechos hu-



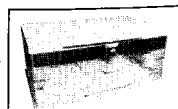
manos se hacen a través de la fabricación de escándalos, insultos personales o campañas de juego sucio. El ataque a los miembros organizados que forman el núcleo del poder de los partidos se hace mediante la intimidación del votante, la manipulación electoral, la proscripción de partidos, o la suspensión de elecciones. El poder que conlleva ideas e información es atacado mediante la censura, monopolios editoriales, la retirada de licencias de emisión, el cierre de periódicos, y la compra o expropiación de medios de comunicación. Los intentos de debilitar el control de los sindicatos, de las empresas, o del Estado sobre los factores de producción incluye la apropiación o división de sindicatos, la supresión de la organización sindical, huelgas, espionaje industrial, sabotaje, secuestro y extorsión, y “desapariciones”. Finalmente, y más obviamente, las acciones dirigidas al control de un grupo de la administración, implica el cierre de Congreso, la intimidación de funcionarios, el exilio, asesinatos y golpes militares.

HITOS (“BENCHMARKS”) PARA LA GOBERNABILIDAD LATINOAMERICANA

El resto de este artículo es un estudio comparado del cambio en las condiciones que favorecen el uso de tales tácticas desde 1981 a 1993. Está basado en un análisis sistemático de tres dimensiones de control sobre seis recursos de poder ejercidos por nueve grupos en nueve países, y de cómo todo esto ha cambiado a través de estos doce años. Las limitaciones de espacio hacen imposible presentar todas las conclusiones sistemáticamente aquí. Por fortuna, algunos actores, recursos, y relaciones muestran ser mucho más consecuentes que otros y algunos patrones y tendencias emergen, simplificando la discusión. Los nueve países son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, y Venezuela. Esta muestra, que excluye a América Central, Cuba, y otros pocos países de la región, no puede captar toda la complejidad de la gobernabilidad en América Latina. Sólo espero que el pecado de generalizar sobre nueve casos no sea tan grave como el de generalizar sobre dos o tres.

Cualquier análisis de transformación requiere establecer un hito (“benchmark”) para hacer posible ver si la diferencia entre dos países en la actualidad se produce durante el período de cambio estudiado o si es simplemente la continuación de una diferencia que existía antes. En este caso, el hito más apropiado es el estado de gobernabilidad que prevaleció en 1981, antes de la moratoria de la deuda mexicana, que se consideraba normalmente como el comienzo de la crisis de deuda. Los actores estratégicos en los países latinoamericanos en aquel tiempo mostraban una gran diversidad en sus recursos, solidez y relaciones institucionalizadas que deberían tenerse en cuenta durante el análisis subsecuente.

La discusión que sigue, tanto de los puntos de partida como del subsiguiente análisis de cambio desde 1981, comienza con los patrones de gobernabilidad que resultaron de la interacción entre el Estado y los actores estratégicos relevantes en la sociedad, y entonces la discusión procede a un examen más cercano de las interacciones entre los actores dentro del Estado y de cómo afectaron a la gobernabilidad. Ya que el Estado es una agrega-



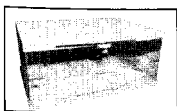
ción de varios actores estratégicos (el gobierno del momento, con alguna implicación de uno o más partidos políticos; la burocracia y las más grandes empresas estatales; el ejército y la policía) está lejos de ser un monolito. Pero se puede aprender mucho más tratándolo como un monolito inicialmente para poder analizar sus relaciones con actores no estatales. El primer paso establece el escenario, identificando los retos a los que se enfrenta el Estado. El segundo paso, en el que el Estado está disgregado, analiza entonces cómo se las arregla.

EL PODER RELATIVO DE ESTADOS Y SOCIEDADES

Dos características de los Estados latinoamericanos fomentan la ingobernabilidad. En primer lugar, en América Latina el Estado usualmente es sin duda el actor más poderoso. El grupo que consigue el control de la administración (en una alianza automática pero a veces antagonica con los funcionarios) gana la capacidad de establecer las reglas que tienen un gran impacto en su propio poder y en el de los grupos competidores. Esto es particularmente cierto para los grupos que ocupan la presidencia. En todos los gobiernos democráticos la responsabilidad del ejecutivo de reglamentar las leyes, le da una libertad considerable para interpretar y hacer cumplir la ley acorde a sus propias prioridades. En América Latina este poder se suple con un más amplio nivel de poderes del decreto que raramente se controla por el Congreso o por el poder judicial, incluso cuando son de cuestionable constitucionalidad. Junto con este poder de legislar va el control del Estado sobre los factores de producción (inversión pública, gasto público, fiscalidad y regulación del sector privado, regulación del comercio y de la oferta monetaria, patrocinio) que se expandió durante los años de la industrialización por sustitución de importaciones; mando del ejército; influencia sobre los medios de comunicación estatales; y alguna autoridad moral que emana de la legitimación democrática.

Segundo, el Estado es el premio más tentador en la lucha de poder. Aunque no es una cosa fácil “tomar el poder”, es más simple que quitarle los factores de producción a la empresa, sobrevivir a un conflicto armado con el ejército, o usurpar la autoridad de la Iglesia. El Estado es tan grande y multifacético que hay muchos puntos de contacto para las alianzas entre los cargos públicos y grupos que desean influenciarles. Y en un régimen democrático, el Estado invita a otros grupos a competir en las elecciones para el control de éste. La posibilidad realista de aumentar el poder relativo del grupo mediante la captación o alianza con este poderoso Estado, es un incentivo poderoso para un grupo a no comprometerse a una fórmula que refleje su poder actual.

La relativa fuerza del Estado en Latinoamérica engendra la politización; cuanto más fuerte sea el Estado en relación a los actores no estatales, más importante será para estos actores cultivar una buena relación con el Estado para que éste le proteja sus intereses. Esto ha sido siempre considerado como una característica general de la política en América Latina. Douglas Chalmers, por ejemplo, opinaba que “el estado politizado” animaba a las luchas de poder y a los cambios frecuentes en las reglas del juego¹⁰. Sin embargo, nuestros



nueve países presentan variaciones en este tema, ya que algunos Estados tienen mayor poder relativo frente a la sociedad que otros. En la primera fila del Cuadro 1 se muestra que mediante un indicador de poder relativo, los estados chileno y venezolano en 1981 controlaban el doble de los recursos económicos relativos a la sociedad, que los estados de Bolivia y Colombia. Este es un indicador bastante crudo pero la diferencia es tan grande que ayuda a comprender los grados de politización en los extremos. En Chile y Venezuela, los sindicatos dependían fuertemente de los partidos políticos y los líderes empresariales vivían con temor del próximo “ucase” del gobierno en la política económica. En Colombia, los sindicatos estaban distantes de los dos partidos principales y la autoridad para tomar decisiones importantes de política económica fue “parcelada” o “delegada” a comisiones con representantes de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia (FEDECAFE), y otros gremios productores¹¹.

Una cierta cantidad de poder es bueno para la gobernabilidad porque ésta depende de la capacidad del Estado para mantener el orden público, recaudar impuestos, regular el comercio, y mantener el estado de derecho (todo esto requiere recursos). Chile ha disfrutado durante tiempo de una buena reputación en el desarrollo de estas funciones. Los Estados que están menos dotados pueden tener suficientes recursos a su disposición para llevar a cabo estas funciones mínimas, pero ya que los gobiernos tienden a concentrar los recursos escasos en las áreas modernas y urbanas, los Estados con menos recursos (Bolivia, Colombia, Perú, y probablemente Ecuador) mantienen una presencia insuficiente en las áreas rurales periféricas. Las “áreas marrones” que O’Donnell ve en las regiones y funciones abandonadas por los Estados latinoamericanos han sido una parte del paisaje de los Andes desde tiempos coloniales, y son un caldo de cultivo para que se alcen los nuevos actores estratégicos creando nuevos retos de gobernación para el Estado.

También había una variación considerable en la fuerza de los sindicatos en 1981. Las tasas de sindicalización mostradas en el Cuadro 1 indican el rango de variación y deben interpretarse con cuidado. Los sindicatos bolivianos pueden ser pequeños, pero la FSTMB (mineros) y la Central Obrera Boliviana (COB) ganaron en militancia y control de recursos estratégicos lo que carecían en número. A comienzos de la década de los ochenta la COB estaba todavía obteniendo grandes concesiones del gobierno de Siles¹². Los sindicatos corporativistas de Brasil y México han tenido un gran número de miembros pero estaban subordinados al Ministerio de Trabajo o a la CTM (controlado por el PRI), con la excepción de sindicatos afiliados al Partido dos Trabalhadores (PT) en Brasil y sindicatos esporádicamente rebeldes en sectores estratégicos de la economía mexicana: petróleo, producción automovilística, transporte, y servicios públicos. De igual forma, los grandes sindicatos venezolanos recibieron consideración en el programa del partido que más les dominaba, Acción Democrática (AD)¹³. Los sindicatos en Colombia y Ecuador, sin embargo, eran tan pequeños y débiles como nos sugiere el reducido número de miembros; y los de Argentina, Chile, y Perú bastante fuertes, aunque el régimen de Pinochet conseguía intimidar a los sindicatos chilenos hasta comienzos de los años ochenta¹⁴.



Cuadro 1
Indicadores del poder relativo en nueve países, 1981

	Arg	Bol	Bra	Chi	Col	Ecu	Mex	Per	Ven
Gastos del gobierno central como porcentaje del PIB ¹	22	14	20	29	14	nd	20	18	30
Gastos en defensa como porcentaje del PIB ²	1,8	3,2	0,8	3,6	1,1	nd	0,5	3,5	1,1
Gastos en defensa como porcentaje del presupuesto ³	8	23	4	12	8	nd	3	19	4
Porcentaje de trabajadores sindicados ⁴	25	5-7	4-50	25	13	<15	20	25	45
Número de partidos en las últimas elecciones ⁵	1,6	2,9	2,0	3,9	1,7	3,5	1,1	2,0	2,7
Volatilidad en el sistema de partidos en las últimas elecciones ⁶	55	83	2	17	10	81	12	34	17
Años de democracia desde 1948 ⁷	13	12	16	25	23	15	0	5	23
Golpes de estado con éxito desde 1948 ⁸	8	10	3	1	3	6	0	6	3
Años de democracia por golpe de estado ⁹	1,6	1,2	5,3	25	7,7	2,5	0	0,8	7,7

Fuentes:

1 y 2. Government Finance Statistics Yearbook 1990, IMF, pp. 91 y 93.

3. Calculado de las estadísticas anteriores.

4. Central Intelligence Agency, **The World Factbook 1981**, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, Abril 1981.

Los cálculos son estimados para 1978 (Peru), 1977 (Bolivia), 1976 (Brazil), 1973 (Chile), 1968 (Colombia), y 1981 (los demás).

5. El índice utilizado está definido en Juan Molinar, "Counting the Number of Parties: An Alternative Index," American Political Science Review 85: 4 (Dec. 1991): 1383-91, y basado en los votos de las elecciones parlamentarias en Argentina-1973, Bolivia-1979, Brasil-1978, Chile-1973, Colombia 1978, Ecuador 1979, México-1979, Venezuela-1978, y las elecciones presidenciales en Perú. Los datos están recopilados en Michael Coppedge, "Results of 131 Chamber of Deputies Elections in 10 Latin American Countries, 1912-91," (Washington, D.C., February 1991).

6. El índice es igual a la mitad del valor absoluto en las participaciones del voto de todos los partidos de una elección a la siguiente. Calculado de Coppedge, "Results," para las siguientes elecciones: Argentina 1965-73, Bolivia 1966-79, Brasil 1974-78, Chile 1969-73, Colombia 1974-78, Ecuador 1966-79, México 1976-79, Perú 1963-80, and Venezuela 1973-78.

7. Los años que cuentan como democráticos son Argentina 1957-66 y 1973-76; Bolivia 1952-64 y parte de 1979-80; Brasil 1948-64; Chile 1948-73; Colombia 1958-81; Ecuador 1948-61, 1968-70, y 1978-81; Perú 1963-68; y Venezuela 1958-81.

8. "Irregular Executive Transfers, 1948-77," Charles L. Taylor y David A. Jodice, **World Handbook of Political and Social Indicators**, 3rd ed., vol. 2 (Berlin: Wissenschaftszentrum, 1983).

9. Calculado de las dos estadísticas anteriores.

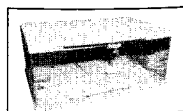


En las democracias de 1981 (Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), como en las pasadas democracias en otras partes de la región, los actores estratégicos no estaban tan representados en el proceso formal democrático en proporción a su poder. En algunos casos estaban representados informalmente. Por ejemplo, en la mayoría de los países de la región todos los ministros de defensa eran oficiales militares aunque esto no era necesariamente un requerimiento de la constitución. En muchos países, un representante de una gran empresa o de familias adineradas era normalmente nombrado para encabezar el Ministerio de Hacienda y en la mayoría de los casos los ministros de trabajo eran reclutados del movimiento obrero. Los funcionarios, por supuesto, siempre se representaban a ellos mismos simplemente estando ahí, pero había elementos fuertes de informalidad en sus relaciones con el gobierno. Las regulaciones del servicio civil protegían algunos trabajos, pero el grado en que se hicieran cumplir estas regulaciones dependía generalmente de la decisión política. Sobre el papel, los burócratas estaban obligados a llevar a cabo órdenes, pero en la práctica ellos negociaban cada paso¹⁵. Esta es una razón por la que los gobiernos tendían a reemplazar un gran número de funcionarios con fieles del partido tras tomar el poder: esto debilitaba a los funcionarios permanentes, reduciendo su número y eliminando parte de sus principales recursos de poder y por lo tanto aumentando el poder del gobierno relativo al funcionariado. El funcionariado altamente partidista en México sobresalía como excepcionalmente subordinado a la dirección del gobierno¹⁶. Consideraciones muy similares sostienen las relaciones entre gobiernos democráticos y los establecimientos militares que heredaron: la cooperación ha de ser negociada, no dada por hecho.

Los grupos empresariales, que no tenían el acceso directo como los funcionarios, estaban más en desventaja. Mientras simplemente hablaban, anunciaban, daban información, o en otra forma intentaban persuadir a los legisladores y a la opinión pública, su papel tenía legitimidad. Pero en cuanto intentaron utilizar sus recursos de poder principal -la riqueza- para conseguir algo, haciendo favores o comprando votos, cruzaron una línea invisible hacia el reino de la corrupción. Incluso cuando hicieron contribuciones a campañas políticas o influyeron al gobierno indirectamente reaccionando a las políticas y condiciones económicas, eran frecuentemente criticados¹⁷. La opinión pública latinoamericana tendía a considerar tales acciones como aumentos de los precios, altos niveles de interés, y las fugas de capital no tanto como reacciones comprensibles a la inestabilidad sino como una actuación egoísta que debía detenerse con la intervención del Estado. Estas actitudes aseguraban que estos grupos empresariales ejercerían una influencia casi exclusivamente a través de canales informales.

GOVERNABILIDAD DENTRO DEL ESTADO

La capacidad del Estado de hacer frente a estos retos depende de sus recursos y solidez, que a la vez son resultados de la interacción entre los actores estratégicos que conforman el Estado (el partido o partidos en el gobierno, el funcionariado, y el ejército). Ya que el estudio comparativo de las burocracias latinoamericanas no es muy avanzado, les omiti-



ré de esta discusión y me basaré en una suposición general de que están fraccionadas y clientelistas, y excepto para algunas agencias altamente profesionalizadas creadas *ad-hoc*, hacen poco más que suavizar, retrasar y distorsionar las nuevas políticas durante su aplicación¹⁸. Un examen más sofisticado de la gobernabilidad intraestatal también analizaría los gobiernos directamente, discutiendo los efectos del tamaño, la composición, y la estabilidad del gabinete sobre la gobernación. La falta de datos comparables me fuerza a examinar los gobiernos sólo indirectamente, a través de los partidos y del sistema de partidos del que han sido formados.

¿Qué tipo de fuerzas armadas es mejor para la gobernabilidad? Huntington opinaba que un ejército grande es bueno para la institucionalización política porque mantiene el orden mientras otras instituciones se desarrollan, y quizás incluso puede tomar la iniciativa de crear estas instituciones¹⁹. Otros argumentan que, por el contrario, los ejércitos grandes tienden a intervenir en la política minando la democracia y la gobernabilidad²⁰. Quizá las opiniones son variadas porque la evidencia no está clara. El país más estable, México, tuvo el ejército más pequeño, medido en sus gastos de defensa como porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB) o del presupuesto del gobierno central (Cuadro 1). Pero Brasil también tenía un ejército pequeño y era menos estable, mientras que Chile era relativamente estable con un gran ejército, y Bolivia altamente inestable con uno grande.

La unidad militar tiene un mayor impacto sobre la gobernabilidad. Las divisiones profundas entre los tres servicios en la fuerzas armadas argentinas se convirtió en algo notorio cuando contribuyeron al fracaso en la guerra de las Malvinas²¹. El ejército boliviano estaba dividido en pequeñas camarillas, lo cual explica porqué incluso los gobiernos militares de 1964-82 eran inestables²². El gobierno de Velasco en Perú se entiende mejor como una coalición de facciones ideológicas que se desintegraron en 1975, y a falta de unidad decidieron supervisar la vuelta de la democracia²³. Por el contrario, el ejército chileno fue prácticamente monolítico bajo Pinochet y los ejércitos pequeños en México, Venezuela y Colombia eran sumisos a la dirección civil. El cuerpo de oficiales ecuatoriano tuvo una fuerte base regional en la sierra y, aunque intervenía con frecuencia, lo hizo de una forma consensuada internamente en respuesta a las presiones de fuera²⁴. Aunque el ejército brasileño tenía facciones divididas claramente entre la línea dura y la línea suave, mantenía suficiente unidad como para manejar durante cinco ejecutivos consecutivos con sólo un mandato truncado y sin ningún combate armado.

Las opiniones están divididas sobre la mejor forma de sistema de partidos para la gobernabilidad. Por ejemplo, Mainwaring opina que el sistema presidencial de América Latina funciona mejor con el sistema bipartidista, y hay una larga tradición angloamericana que le respalda²⁵. La evidencia de sistemas parlamentarios europeos apoya la asociación entre sistemas multipartidistas y la inestabilidad del gabinete o gobierno, pero no la de cualquier asociación entre sistemas multipartidistas y la caída del régimen, ya que Finlandia, Suiza, los Países Bajos, Dinamarca, Bélgica, Islandia, e Italia son todas democracias estables con sistemas de partidos fragmentados²⁶. En América Latina, el régimen democrático chileno duró unos cuarenta años con un sistema multipartidista, y la competencia bi-

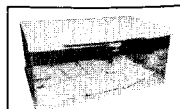


partidista entre radicales y peronistas no evitó los frecuentes golpes militares en Argentina. El Cuadro 1 presenta una estimación del número de partidos de cada uno de los nueve países basada en los sufragios de la últimas elecciones parlamentarias antes de 1981.

El Cuadro 1 también presenta un índice de volatilidad, la tasa en la que un sistema de partidos cambia a través del aumento de algunos partidos y el declive de otros de unas elecciones a otras. Utilizando el 25% como mínimo (queriendo decir que un cuarto del voto cambia de partido de una elección a otra), Argentina, Bolivia, Ecuador, y Perú pueden clasificarse como sistemas de partidos volátiles; Chile, Colombia, México y Venezuela tienen sistemas de partidos mucho más estables. Las cifras para Brasil son exactas pero engañan, ya que el régimen militar disminuía artificialmente el cambio antes de 1979 y lo aceleraba más tarde. A lo largo de unas cuantas elecciones Brasil emerge como uno de los sistemas más volátiles del mundo.

Si uno se preocupa de la extrema ingobernabilidad, es decir, la inestabilidad del régimen, las instituciones que importan son los ejércitos divididos más que los grandes, y los sistemas de partido volátiles más que los fragmentados. Tres de los nueve casos (Argentina, Bolivia, y Perú) tienen ejércitos divididos y sistemas de partidos volátiles en 1981, mientras que cuatro (Chile, Colombia, México, y Venezuela) tienen ejércitos relativamente unidos y sistemas de partidos estables. Mediante un simple índice de estabilidad del régimen, el número de años de democracia desde 1948 dividido por el número de golpes en el mismo período, todos los del primer grupo eran bastante menos estables que aquellos del segundo grupo. La media de los países con ejércitos divididos y sistemas de partidos volátiles era sólo de 1,2 años de democracia por golpe; para aquellos con ejércitos unidos y sistemas de partidos estables era de 18,4²⁷. Brasil y Ecuador, con la mezcla de un ejército unido y un sistema de partidos volátil, ocupaba una posición intermedia, con un promedio del 3,9.

Algunas interpretaciones son compatibles con esta sorprendente asociación. Podría ser que la estabilidad democrática anima tanto a los sistemas de partidos estables como a la unidad militar; o que la unidad militar crea unas condiciones que permiten que el sistema de partidos y la democracia se institucionalicen; o que un cuarto factor, como pueda ser el crecimiento económico sostenido, favorece la unidad militar, la estabilidad del sistema de partidos, y la supervivencia de los regímenes democráticos. Y siempre es posible que la asociación desaparezca si se añaden otros casos o períodos a estos nueve países, o si las variables se miden de forma diferente. Pero habiendo expresado estas reservas, me gustaría proponer una interpretación tentadora: los ejércitos divididos son más vulnerables a la manipulación por el sector privado, los medios de comunicación, y otros actores estratégicos, que piden una intervención militar cuando un sistema de partidos volátil produce gobiernos que hacen cambios fundamentales frecuentes en las reglas del juego. Un sistema de partidos más estable provee una mejor oportunidad para institucionalizar las reglas del juego, lo que evita que otros actores presionen al ejército a que intervenga, preservando la unidad militar y la continuidad de la democracia. Si está o no está el ejército gobernando, es más probable que se prolongue el régimen cuando está unido.



TENDENCIAS DE GOBERNABILIDAD EN LA DECADA DE LOS OCHENTA

Esta sección identifica las tendencias más sobresalientes en la gobernabilidad latinoamericana durante el período de la transformación democrática y económica de 1981-93. En resumen estas tendencias son: (1) la pérdida de fórmulas para gobernar las relaciones entre movimientos obreros debilitados, un sector privado dividido, y un Estado con un papel radicalmente redefinido; (2) la ascensión de los actores estratégicos no tradicionales y la falta de nuevas fórmulas para incorporarlos; (3) la circunvención de las fórmulas políticas democráticas en respuesta a los disminuidos recursos del Estado y a la fragmentación del apoyo político durante la primera etapa de la crisis económica.

Los países individuales presentan variaciones en estos temas generales. Bajo mi perspectiva estimada y subjetiva, la pérdida más pequeña de gobernabilidad ocurrió cuando el ajuste estructural fue bastante logrado antes de la transición a la democracia (si había alguna), es decir en Chile y México. En Venezuela, donde la crisis económica chocó con un régimen democrático establecido, la gobernabilidad estuvo más afectada. Pero la gobernabilidad sufrió más en los países donde la democratización y la crisis económica se solapaban (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y Perú). Colombia es un caso especial en el que la ingobernabilidad era excesiva pese a ser una democracia establecida que escapaba de lo peor de las crisis de deuda. Sus problemas tenían más que ver con su Estado comparativamente débil y la centralidad de Colombia para el narcotráfico. Pero en general no es muy útil hacer este tipo de evaluaciones resumitivas de ganancias o pérdidas de gobernabilidad, porque es un fenómeno tan multifacético que un análisis significativo debe enfocarse en aspectos más especializados.

CAMBIO EN LAS RELACIONES DE PODER ESTADO-SOCIEDAD

La restructuración económica y la democratización han alterado el poder relativo de los grupos en la sociedad, deshaciendo muchas de las fórmulas que gobernaban las relaciones entre el Estado y la sociedad antes de 1981. Para los sindicatos organizados, la democratización restauró el derecho a organizarse y a hacer huelga, y en este sentido lograron aumentar su fuerza inicialmente en Argentina, Bolivia, Brasil, y más tarde en Chile, continuando su tardía redemocratización. Pero en la mayoría de los países la restructuración económica minaba simultáneamente los recursos y la solidez de los sindicatos. Muchos sindicatos se radicalizaron por los cambios económicos, pero se veían menos capaces de influir y de negociar una nueva relación con los empresarios o con el Estado. Los sindicatos perdieron miembros debido al desempleo que acompañaba la quiebra de empresas y los despidos requeridos para rebajar el tamaño de la burocracia. Se levantaron las barreras al sindicalismo en las nuevas empresas del sector de exportación, y la "flexibilización de los mercados de trabajo" redujo la influencia de los sindicatos sobre los contratos, el despido y los salarios.

En México todas estas tendencias se combinaron con la reafirmación por parte de Salinas del control político sobre las federaciones que habían coqueteado con Cuauhtémoc Cár-



denas en 1988; sin mucha democratización que actuara como equilibrio, los sindicatos mejicanos se debilitaron mucho²⁸. En Bolivia los sindicatos aplaudían la retirada militar del gobierno en 1982, pero la hiperinflación y la pérdida de trabajos en las minas hicieron más para debilitar a la COB que la represión de Banzer y García Meza²⁹; destinos parecidos tuvieron los sindicatos en Perú y Ecuador, aunque en Perú muchos sindicatos abandonaron la aprista Confedeación de Trabajadores Peruanos (CTP) y se afiliaron con la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) comunista³⁰. En Argentina los sindicatos estaban divididos incluso durante el gobierno de Alfonsín, pero empezaron a dividirse más intensamente en las agrupaciones pro- y anti-gubernamentales cuando Menem desveló su sorprendente paquete económico³¹. Los obreros ganaron poder significativo sólo en Brasil y Venezuela, donde los “nuevos partidos sindicales”, PT y Causa R, respectivamente, desafiaron al viejo sistema del Estado o al control partidista de los sindicatos, y consiguieron algunos cargos públicos a nivel regional y local³². Colombia, a falta de un cambio de régimen y una crisis de deuda, pudo haber producido organizaciones de obreros más fuertes si no fuera por el alzamiento de escuadrones paramilitares que atentaron contra líderes sindicales³³.

Todo este cambio ha hecho más difícil a las organizaciones obreras institucionalizar nuevas relaciones con el Estado y los empresarios. El movimiento obrero está dividido y en declive, y otros actores tienen pocos incentivos para comprometerse en nuevas fórmulas con éste hasta que sepan su nivel de debilidad al final.

El impacto de la restructuración económica en los recursos y en la solidez de las asociaciones de empresarios es bastante predecible. Estas asociaciones tienen recursos, en la medida en que sus afiliados se benefician de las reglas de juego económicas que prevalecen y dan su apoyo más sólido a esfuerzos para defender y extender estas reglas. Después de décadas de la industrialización por sustitución de importaciones, el sector privado en la mayoría de América Latina dependía de reglas proteccionistas, y centradas en el Estado. Cuando fue prudente para los gobiernos cambiar estas reglas, las asociaciones de empresarios más influyentes tendían a resistirse, contribuyendo a la prolongación del modelo centrado en el Estado más allá de sus años de utilidad, y a veces tras el fracaso de reformas políticas una vez que había comenzado el cambio. Aún así, algunas empresas (las encabezadas por lo que Alvaro Díaz llama “nuevas élites económicas” en su artículo de este número) continuaban beneficiándose de reglas de juego centradas más en el mercado. La necesidad de una liberalización económica dividió entonces a las asociaciones del sector privado, algunas veces enfrentando a asociaciones, a veces creando escisiones dentro y entre asociaciones, pero siempre alejándose de la solidez de los intereses del sector privado a un corto plazo.

Si estos cambios en la política económica se mantienen a largo plazo, favorecen la mejora de la gobernabilidad porque disminuyen las ganancias (y por lo tanto los recursos políticos) de las empresas que dependen del Estado, mientras que aumentan los recursos de las empresas que se mueven en un ambiente más competitivo. De esta forma, la liberalización económica mina sus enemigos y crea sus propios apoyos, que eventualmente se or-



ganizan para defender y extender las nuevas reglas del juego, y en el proceso, mejora la gobernabilidad en la arena de políticas económicas. El impacto de la liberalización en la gobernabilidad con respecto al sector privado de esta manera sigue la “curva U”: la gobernabilidad empeora mientras las empresas públicas pierden recursos y el dominio dentro de sus sectores, y entonces mejora cuando las empresas más competitivas prosperan, se organizan, y alcanzan la posición dominante dentro del sector.

Cuanto antes se aleje un país del modelo estado-centrista, más gobernables serán las relaciones entre el Estado y el sector privado. Colombia fue el primero, abandonando el ISI a favor de una promoción de exportaciones en la década de los sesenta, antes de que el cambio fuese políticamente doloroso. Chile fue el siguiente bajo Pinochet y los “Chicago Boys”, pero en este período el cambio era bastante doloroso porque Chile tenía la economía capitalista más centrada en el Estado de la región en aquel momento. El gobierno de Febres Cordero en Ecuador (1984-88) lo intentó después, pero fue incapaz de sostener el esfuerzo; después Paz Estenssoro en Bolivia lo intentó y tuvo éxito empezando en 1985, y Carlos Salinas diseñó el cambio de políticas en México mientras aún era ministro bajo de la Madrid (1986). Cuando los esfuerzos de México comenzaban a dar fruto, los otros países rápidamente lo siguieron (Pérez en Venezuela, 1989, Menem en Argentina, 1989, Fujimori en Perú, 1990, Collor en Brasil, 1990 pero no se sostuvo, y Ecuador de nuevo con Durán, 1992). La liberalización había seguido bastante tiempo como para favorecer la gobernabilidad. En los otros países, los cambios de políticas han llegado más tarde y aún están incompletos, y la gobernabilidad todavía está siendo obstaculizada por asociaciones de empresas divididas, debilitadas, y algunas veces antiliberales.

En algunos países, emergen nuevos actores estratégicos que eran o son difíciles de incorporar en la política de la democracia. Los “actores no tradicionales” específicos que tengo en mente son: los sindicatos cocaleros y los grupos indígenas en Bolivia; las guerrillas del M-19, FARC, EPL, y ELN, y las mafias de cocaína de Medellín y Cali en Colombia; la confederación de indígenas CONAIE en Ecuador; algunas coordinadoras urbanas y de agricultores en México; las guerrillas Sendero Luminoso y Movimiento Revolucionario Tupac Amarú (MRTA) y las rondas campesinas en Perú; y las asociaciones de vecinos en Venezuela³⁴. Los grupos mexicanos y venezolanos son menos significativos que otros, ya que aunque crecían en número y organización, perdían recursos económicos debido a la inflación y a los otros problemas económicos, mientras que otros grupos ganaban en solidez y recursos.

Parece haber tres razones para la importancia de los actores no-tradicionales más poderosos. Primero, casi todos se formaron en regiones geográficas aisladas donde la presencia administrativa del Estado era débil (el Chapare en Bolivia, algunos valles remotos en Colombia, las cuencas de la sierra ecuatoriana y de la región del Amazonas, y las regiones andinas del Perú). El aislamiento significa que el Estado descuidaba la región, alimentando un despertar cada vez más poderoso de indígenas en los Andes, y no podía evitar que otros grupos establecieran su autoridad allí. Segundo, la vuelta de la democracia hacía más fácil



a estos grupos organizarse libremente. La represión violenta aún ocurre, especialmente contra guerrillas activas o ex-guerrillas, pero aún así las libertades civiles prometidas en la democracia importaban. Por ejemplo, mientras el Sendero Luminoso estaba luchando en una guerra civil contra el ejército peruano, su extensa red de organizaciones auxiliares y de frente disfrutaba de la protección de la ley (hasta el *autogolpe* de Fujimori)³⁵.

Tercero, el mercado lucrativo internacional de cocaína ayudó a financiar a la mayoría de estos grupos. Esto es obvio para los grupos directamente envueltos en el cultivo de cocaína o en el refinamiento y tráfico de cocaína, pero otros actores estaban envueltos indirectamente y se beneficiaban también. Las guerrillas proveían protección a los cosechadores y refinadores a cambio de una retribución, recaudaban impuestos sobre cargamentos fuera de sus territorios, se beneficiaron del secuestro o extorsión a los señores de la droga y a sus familias, y usaban el dinero para comprar armas y otras existencias. En Colombia, Perú y Bolivia, el aumento del narcotráfico durante la década de los setenta y los ochenta causó tanta violencia, corrupción y otros síntomas de ingobernabilidad como la democratización y la crisis económica.

Las relaciones Estado-empresa se mueven rápidamente hacia la institucionalización en casi toda América Latina, y las relaciones laborales tenderán a un patrón más normal eventualmente. Pero la institucionalización de fórmulas para incorporar actores no tradicionales planteará un reto más serio para el Estado, porque estos actores deben ganar reconocimiento como parte negociadora antes que la negociación de una fórmula pueda comenzar. Esto no es una tarea imposible, tal y como han demostrado los últimos dos gobiernos colombianos negociando la rendición del M-19 y del FARC. Pero cuando el nuevo grupo es étnica y culturalmente distinto, o se ha especializado en la violencia y la corrupción, la aniquilación es frecuentemente una meta más tentadora que la negociación.

TENDENCIAS EN LA GOBERNABILIDAD INTRAESTATAL

La democratización no ha sido necesariamente buena para la gobernabilidad; los procedimientos democráticos a veces hacen más difícil construir y preservar los gobiernos que están unidos tras un proyecto coherente, y las elecciones algunas veces fuerzan a discontinuidades dramáticas en las políticas que interrumpen las relaciones del Estado con otros actores estratégicos. Tales cambios pueden ser deseables desde el punto de vista de la democracia y pueden incluso establecer los fundamentos para una mejor gobernabilidad en un futuro, pero van en contra de la gobernabilidad a corto plazo. La reestructuración económica ha dañado a la gobernabilidad aún más, recortando los recursos del Estado y apoyando estos cambios drámaticos de políticas mientras estrecha la base del apoyo al gobierno. Las reformas económicas han sido adoptadas en estas democracias, pero sólo posponiendo o revertiendo a la institucionalización de procedimientos democráticos de la toma de decisiones.

El impacto de la reestructuración en los recursos disponibles a los Estados en sus múltiples retos es devastador. Durante los años ochenta los gastos del gobierno central como por-



centaje de su PIB disminuyeron en un 25% en Argentina, 53% en Bolivia, 12% en Chile, 11% en Colombia, 20% en México, 42% en Perú, y 22% en Venezuela. Las únicas excepciones fueron los dos grandes ajustes estructurales rezagados (Ecuador, donde el gasto del Estado no cambió y Brasil, donde aumentó un 67%)³⁶. Esta pérdida relativa de recursos para el Estado como un todo generalmente significaba una pérdida de recursos disponibles para cada uno de sus actores componentes (gobiernos, funcionariado, partidos gobernantes, y fuerzas armadas).

Dos excepciones, sin embargo, fueron las fuerzas armadas en Bolivia y Colombia, que recibieron mayores fondos a través de la ayuda militar estadounidense durante la guerra contra las drogas. Este aumento en el poder relativo del ejército dio lugar a un conflicto dentro del Estado. En Bolivia, Paz Zamora era reacio a permitir la militarización de la guerra de las drogas ya que la ayuda norteamericana al ejército boliviano durante la Alianza por el Progreso había sido en gran medida responsable de la caída del gobierno civil de 1964; eventualmente, no obstante, el programa de asistencia demostró ser demasiado tentador para resistir³⁷. En Colombia, el ejército y el gobierno civil entraron en conflicto sobre la desviación de equipamiento desde la guerra de la droga hacia la guerra semi-oficial contra las guerrillas y agricultores, y las violaciones de derechos humanos que resultaban.

La democratización también dejó en algunos casos una herencia de conflicto civil-militar entre los nuevos gobiernos democráticos deseosos de que los oficiales militares se responsabilizaran de las desapariciones, torturas, y otros abusos durante el régimen militar, y el establecimiento militar deseaba evitar la persecución y preservar algunos de los privilegios que había acumulado mientras estuvo en el poder. Esta es un área en la que se ha alcanzado algún progreso hacia la gobernabilidad. Tuvo menos importancia en Perú, donde los abusos fueron leves (incluso más reducidos que bajo los gobiernos civiles), Ecuador o Brasil, donde el ejército se perdonó a sí mismo por sus leves abusos y se encontró con pocos impedimentos. En Argentina, buscar responsabilidades fue la preocupación principal del presidente Alfonsín, y procesó con éxito a los altos oficiales. Menem más tarde les perdonó y los liberó a todos, pero la persecución de los militares es ahora un tema moribundo; la institucionalización está teniendo lugar. En Uruguay, el Frente Amplio no deseaba dejar este asunto sin celebrar un referéndum, pero cuando el referéndum reivindicó la política clemente del gobierno de Sanguinetti, el asunto murió de igual forma. Sólo en Chile (el último país en volver a la democracia) está el asunto todavía sin resolver. El gobierno de Aylwin ha respetado técnicamente el indulto de Pinochet del ejército y de la izquierda, mientras que insiste en una investigación completa de la extensión del abuso. Desde que hizo público sus resultados, y debido al descubrimiento de fosas masivas, ha crecido la presión popular para algún tipo de persecución.

LAS RELACIONES GOBIERNO-PARTIDOS Y LA GOBERNABILIDAD

La reestructuración económica hizo daño a las relaciones entre los gobiernos y partidos, y viceversa, de forma particularmente interesante y merece una discusión más extensa. Para

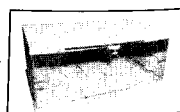


preservar algún nivel de gobernabilidad, mientras se lleva a cabo nada menos que una revolución en política económica, además de negociar con actores no-tradicionales, ejércitos amenazados, asociaciones de empresarios esquizofrénicas, y sindicatos en crisis, los gobiernos latinoamericanos necesitaban ser fuertes. La naturaleza de su empresa impedía fortaleza en recursos materiales hasta que las reformas impulsaran la recuperación económica; por lo tanto, tuvieron que compensar con (1) potenciar los recursos inmateriales (autoridad moral, ideas e información) y (2) mantener la estabilidad.

Al principio, los recursos inmateriales fueron escasos debido a que la reforma hacia una economía de mercado fue considerada innecesaria, rigurosa y desencaminada por muchos políticos y economistas en Latinoamérica. También fue políticamente impopular defender estas reformas porque estaban manchadas por su asociación con la dictadura de Pinochet. Además, las asociaciones económicas más poderosas tenían fuertes intereses en preservar las líneas básicas del modelo estatista. Por lo tanto, los gobiernos de este período perdieron autoridad siempre que se movieron hacia la liberalización económica. Consecuentemente, la mayoría de los gobiernos fue reacio a probar la liberalización y sólo lo hicieron cuando no tuvieron alternativa; incluso entonces sus programas fueron ambiguos, suavizados y rápidamente abandonados. Fue un período de experimentación; entre las tendencias heterodoxas y las primeras neoliberales, que aprendieron la adecuada secuencia, magnitud, ritmo y alcance de las reformas políticas por ensayo.

Al mismo tiempo, donde la liberalización se retrasó, la crisis económica se profundizó y los gobiernos perdieron estabilidad. Fueron habituales las divisiones a nivel de gabinete, representadas por conflictos públicos entre ministros de finanzas y presidentes de los bancos centrales. Las administraciones de Alfonsín, Siles, Sarney, García, Herrera y Lusinchi parecieron perder su firmeza y parecían temporizar en la política económica hasta las siguientes elecciones.

También se fragmentaron los sistemas de partidos, dificultando para el gobierno la formación de mayorías en el congreso. En Brasil, la fragmentación significó la disolución del Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) y del Partido Democrático Social (PDS); en Perú, el descrédito de Acción Popular (AP) y APRA por el fracaso de los gobiernos de Belaúnde y García; en Bolivia, el crecimiento de un tercer partido, la Acción Democrática Nacionalista (ADN) de Banzer y la proliferación de pequeños partidos; en México, la división del PRI que originó el Partido de la Revolución Democrática (PRD) de Cárdenas; en Argentina, la polarización hizo ganar votos a la derechista UCD y pequeños partidos de izquierda a expensas de los Radicales centristas en el gobierno; en Costa Rica, la derrota del Partido de Liberación Nacional (PLN) a manos de su rival, el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC); en Uruguay, una bajada de los Colorados en favor de sus rivales Blancos y la irrupción de Espacio Nuevo; y en Venezuela, el debilitamiento del dominio de AD. En algunos casos el grado de fragmentación fue intenso y en otros moderado, pero como muestra el Cuadro 2, todos estos países experimentaron alguna fragmentación en sus sistemas de partidos³⁸.



Cuadro 2
La fragmentación de sistemas de partidos
en la década de los ochenta

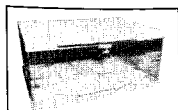
País	Elecciones	Nº inicial de partidos	Nº final	Cambio	Indice Mainwaring & Scully
Brasil	1982-90	2,34	6,97	+4,63	5,0
Ecuador	1979-90	3,54	6,81	+3,27	5,0
Perú	1980-90	2,02	3,27	+1,25	4,5
Bolivia	1979-89	2,92	4,02	+1,10	5,0
Uruguay	1984-89	2,47	3,33	+0,86	11,5
Costa R.	1982-90	1,58	2,16	+0,58	11,5
Argentina	1983-87	2,04	2,51	+0,47	9,0
Venezuela	1983-88	1,77	2,24	+0,47	11,5
México	1982-88	1,13	1,59	+0,46	8,5

Fuentes:

Número de partidos: Según el índice de Molinar, definido en Juan Molinar, "Counting the Number of Parties: An Alternative Index," *American Political Science Review* 85: 4 (Dec. 1991): 1383-91, y basado en los votos para las elecciones parlamentarias en todos los países excepto Perú, en el que se utilizaron los votos por partido para la presidencia. Los datos están recopilados en Michael Coppedge, "Results of 131 Chamber of Deputies Elections in 10 Latin American Countries, 1912-91," (Washington, D.C., February 1991). El Indice Mainwaring & Scully: Scott Mainwaring y Timothy Scully, eds., **Building Democratic Institutions: Parties and Party Systems in Latin America** (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1995).

Se subraya la importancia de las instituciones democráticas cuando estos grados de fragmentación están asociados con el índice de institucionalización de los sistemas de partidos de Mainwaring y Scully (Cuadro 2)³⁹. Los cuatro países con índices bajos, significando un bajo nivel de institucionalización, experimentaron la más severa fragmentación; mientras que los sistemas de partidos más establecidos experimentaron grados moderados. De forma que a mayor fragilidad en el sistema de partidos, más dañaba la crisis económica a la capacidad de los gobiernos para construir una mayoría funcional; en todos los países salvo México, la fragmentación fue suficiente para impedir al partido gobernante obtener una mayoría de escaños en la cámara.

En 1988 el contexto político cambió de forma que favorecía las reformas neoliberales. Las dos economías más fuertes en la región eran Chile y Colombia, y los políticos y economistas llegaron a la conclusión que no fue casualidad que fueran los dos primeros países en abandonar la economía centralizada. También, las reformas comenzadas en Bolivia en 1985 y en México en 1986 fueron consideradas un éxito. Fue creciendo entre los



políticos el consenso de que el ajuste estructural era absolutamente necesario, y, de alguna manera, incluso deseable. Todos los presidentes latinoamericanos elegidos tras este momento impulsaron un paquete radical de reformas neoliberales: Salinas en 1988, Carlos Andrés Pérez en 1988, Menem en 1989, Fujimori en 1990, Collor en 1990 (aunque su compromiso se desvaneció), y Durán Ballén en 1992. Esto no fue el resultado de un consenso en favor del mercado a nivel de las masas; los que votaron por Pérez, Menem y Fujimori consiguieron algo muy diferente a lo esperado. Pero los nuevos presidentes y sus consejeros estaban convencidos que una ruptura radical con el pasado era necesaria, incluso si les faltaba el mandato popular para realizarla.

Estos presidentes favorables a la reforma formaron gobiernos que fueron mucho más sólidos a nivel de gabinete que los de sus predecesores. Los ministerios de economía tendieron a estar encabezados por tecnócratas con altas calificaciones y proyectos neoliberales⁴⁰. Estos gobiernos fueron más fuertes por tener un proyecto definido y ministros que los apoyaban. Sin embargo, lamentablemente fueron menos estables a nivel de partidos y congresos. Debido a la fragmentación de los sistemas de partidos que acompañó a los años de experimentación fallida, los nuevos presidentes dispuestos a hacer cambios radicales tuvieron menor apoyo en el parlamento que sus predecesores⁴¹. Como muestra el Gráfico 1, los gobiernos que no consiguieron provocar una recuperación económica fueron castigados eventualmente en las elecciones (después de un retraso en Ecuador y Brasil, pero la misma tendencia es evidente). Sus sucesores tuvieron una base más débil de apoyo legislativo para hacer un trabajo más difícil.

Para empeorar las cosas, los nuevos gobiernos no contaban a menudo con el apoyo de sus propios partidos. Esto ha sido un hecho tradicional en la vida política de Brasil y Ecuador, donde el apoyo del "partido gobernante" creció y languideció con el nivel de aprobación del presidente. Fue también un problema para Paz Estenssoro en Bolivia, debido a la división e indisciplina del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), e incluso más para su sucesor, Jaime Paz Zamora, que regaló el control de la política económica al ADN de Banzer a cambio de la presidencia. En Perú, Fujimori dejó claro desde el principio que no se sentía obligado a consultar a su partido Cambio 90. En Argentina el Partido Justicialista se dividió en dos facciones, una que apoyó a Menem y otra menos leal. El partido venezolano AD respaldó habitualmente la legislación de su presidente aunque le ofendía su patrocinador, pero en esta situación ofreció resistencia a escondidas a la reforma fiscal, la participación extranjera en la industria petrolera y otras iniciativas del gobierno. Sólo en México, el partido gobernante se mantuvo firmemente en apoyo de iniciativas presidenciales.

Las instituciones democráticas han tenido una influencia destacada sobre la gobernabilidad en este momento, aunque no el impacto esperado. Lo que habitualmente se esperaba es que los presidentes que carecían de mayorías parlamentarias tuvieran las manos atadas; un punto muerto entre el presidente y el congreso sería probable, llevando a una parálisis política⁴². Esto es lo que ocurre en las democracias altamente institucionalizadas. También sucede en algunas democracias latinoamericanas cuando los temas que se debaten



son menos urgentes. Pero en este punto, estando tanto en juego, los gobiernos no repararon en obstáculos constitucionales. Estas fueron las condiciones que originaron lo que O'Donnell llama "democracia delegativa".

La extensión de los daños infligidos a la gobernabilidad democrática varió en proporción directa a la debilidad del apoyo legislativo del presidente. Salinas encontró pocos obstáculos legislativos, aunque con sólo una mayoría simple entre 1986 y 1991 fue temporalmente prevenido de enmendar la constitución para reformar el sector ejido. Pérez y Menem que casi consiguieron la mayoría, pudieron formar coaliciones *ad hoc* para aprobar algunos proyectos de ley en el congreso, pero también recurrieron ampliamente a su poder de decreto para esquivar al congreso cuando éste decidía no cooperar. Paz Estenssoro y Paz Zamora en Bolivia estuvieron en una posición parecida a Menem y Pérez, ya que a pesar de que sus propios partidos estaban lejos de controlar una mayoría de escaños, estuvieron en coalición con ADN, que era menos reacia a oponerse a la reforma en comparación a los miembros de sus respectivos partidos MNR y Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR) en el congreso. Como en Argentina y Venezuela, el poder del decreto fue abusado en exceso pero la liberalización económica y el régimen sobrevivieron. Con niveles de apoyo más débiles, uno u otro tuvieron que ceder. Fujimori, cuyo partido Cambio 90 consiguió sólo el 29,4% de escaños, eventualmente asumió poderes dictatoriales transitoriamente antes que negociar con el congreso. Y Febres y Collor, con el 12,7 y 16,7% respectivamente, fueron obligados a abandonar sus intentos de reformas.

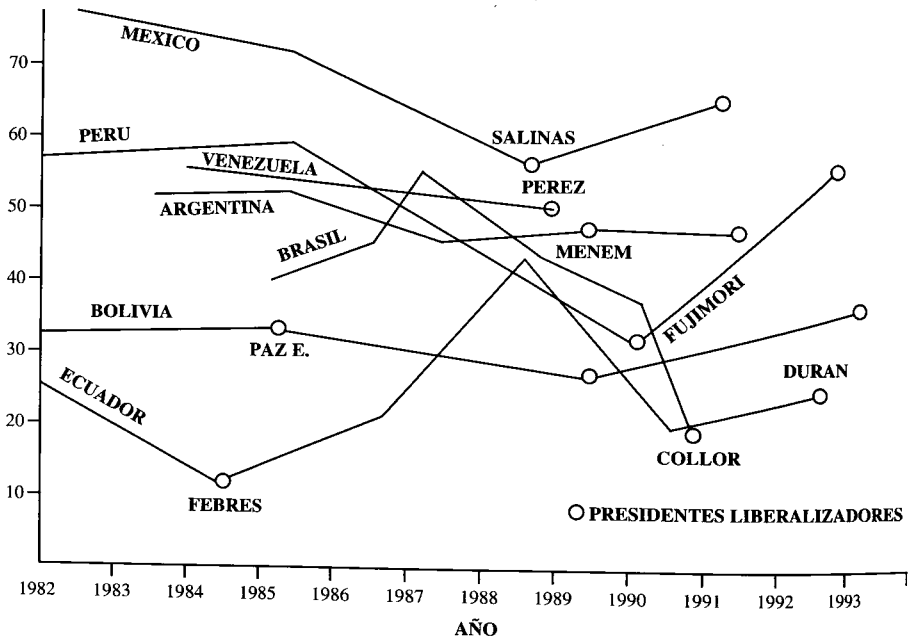
La relación entre crisis económica, sistemas de partidos y gobernabilidad puede ser resumida en dos frases: (1) los gobiernos que retrasaron la estabilización y el ajuste estructural fragmentaron sus sistemas de partidos, lo que dificultó a sus sucesores los acuerdos con el congreso, e hizo más probable que estos sucesores intentaran gobernar sin sus parlamentos. (2) Cuanto menos institucionalizado estaba inicialmente el sistema de partidos, más se fragmentaba por la crisis económica y (a) más daños sufrieron las fórmulas democráticas de gobierno o (b) fueron retrasadas más tiempo las necesarias reformas económicas.

PERSPECTIVAS

El Gráfico 1 nos ofrece un pequeño consuelo. Hay pocos casos todavía en los que el patrón pueda cambiar, pero los gobiernos que desarrollaron con éxito un programa de liberalización económica fueron seguidos por gobiernos con mayor apoyo legislativo. En México y Perú, este beneficio llegó en las siguientes elecciones. En Ecuador y Bolivia llegó más tarde pero llegó: después de un paréntesis con Paz Zamora, los votantes bolivianos dieron al arquitecto del programa económico de Paz Estenssoro, Gonzalo Sánchez de Lozada, una mayor base legislativa que la que el MNR tenía en 1985; y después de cuatro años del "gradualismo" de Borja, ambos candidatos en la carrera presidencial de 1992 estaban comprometidos con proyectos neoliberales como Febres lo había sido ocho años antes. Se espera que una vez que se ha conseguido la recuperación económica, los Estados que realizaron un ajuste estructural obtengan también mayores recursos por la privatiza-



Gráfico 1
APOYO LEGISLATIVO PARA PRESIDENTES DE VARIOS PAISES
LATINOAMERICANOS, 1982-1993



* Porcentaje de escaños controlados por el partido del Presidente*

* Los datos son porcentajes de los escaños de las cámaras de diputados (o del Congreso Democrático Constituyente para Perú, 1993) controlado por el partido encabezado por el presidente.

Fuentes:

Los datos para Perú 1993 provienen de la información distribuida por Felipe Ortiz de Zevallos en una conferencia en el National Endowment for Democracy in Washington, DC, el 9 de diciembre, 1992, sobre los resultados preliminares publicados en un artículo desconocido en *Semana Económica*, Nov. 24, 1992, p. 5. Agradezco a Scott Mainwaring y Timothy Scully por haberme adelantado una copia de su volumen editado, **Building Democratic Institutions: Parties and Party Systems in Latin America** (Stanford, CA: Stanford University Press, 1995), del que saqué el resto de los datos. Los capítulos que contienen la información más relevante son: Miriam Kornblith y Daniel H. Levine, "Venezuela: The Life and Times of the Party System," Tabla 2.4.; James W. McGuire, "Political Parties and Democracy in Argentina," Tabla 7.4.; Ann L. Craig y Wayne A. Corneilius, "Houses Divided: Parties and Political Reform in Mexico," Tabla 8.6.; Julio Cotler, "Political Parties and the Problems of Democratic Consolidation in Peru," Tabla 10.3.; Scott Mainwaring, "Brazil: Weak Parties, Feckless Democracy," Tablas 11.9 y 11.12.; Eduardo A. Gamarra y James M. Malloy, "The Patrimonial Dynamics of Party Politics in Bolivia," Tabla 12.6. y; Catherine M. Conaghan, "Politicians Against Parties: Discord and Disconnection in Ecuador's Party System," Tabla 13.2.

ción, el perfeccionamiento de la recaudación de impuestos y una creciente base impositiva. Si se mantiene estas tendencias, hay motivos para la esperanza de que a la larga la restructuración económica se conduce a gobiernos más sólidos.

El fortalecimiento del Estado requiere que estos gobiernos sólidos renegocian sus relaciones con los otros actores estratégicos dentro del Estado, principalmente los militares. Los conflictos sobre los abusos cometidos durante los regímenes militares parecen haber disminuido, pero en los países andinos el fortalecimiento de los militares para combatir el



narcotráfico implica el replanteamiento de su papel. Asimismo, si las revelaciones de corrupción contra civiles encuentran impunidad, las fuerzas armadas pueden verse llamadas a intervenir. Los exitosos procesos de censura presidencial en Brasil y Venezuela son pruebas de que en este sentido, las instituciones democráticas están funcionando suficientemente bien (apenas) para evitar la intervención militar, al menos por ahora.

Donde se ha mantenido el ajuste estructural, la relación entre el sector público y privado debería llevar rápidamente a la institucionalización; pero donde el ajuste es interrumpido o abandonado, las asociaciones empresariales permanecerán probablemente demasiado divididas para establecer una nueva y mutuamente satisfactoria relación con el Estado. Bajo ambos escenarios los sindicatos estarán debilitados y no se podrá esperar que regularice sus relaciones con el Estado y el sector privado hasta que llegue a su punto más bajo. Tras alcanzar este nadir, puede esperar recuperar algunas de las cosas perdidas si es capaz de sindicalizar las nuevas empresas competitivas y alcanzar un consenso interno sobre una estrategia política redefinida en una economía más abierta y menos estatal.

Muchos de los nueve países examinados aquí, no tienen importantes actores estratégicos no-tradicionales, pero en Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú, la ausencia de fórmulas para aglutinar a grupos indígenas, guerrillas, cultivadores de coca y narcotraficantes es la principal causa de ingobernabilidad.

La democracia consociacional podría ser una fórmula para esta labor, pero los gobiernos no son partidarios de negociar con estos grupos ya que son vistos como criminales, forasteros, gobiernos paralelos o secesionistas, más que como socios legítimos para la negociación. Sin embargo, así fueron los partidos de clase media, sindicatos y socialistas al final del siglo pasado. Como estos actores no tradicionales anteriores, los nuevos actores serán perseguidos. Algunos pueden desaparecer. Pero incluso si se produce un larga y dura lucha, aquellos que mantengan sus recursos y estabilidad deben verse eventualmente incorporados como legítimos actores en la sociedad si se quiere alcanzar la gobernabilidad.

NOTAS

1. Samuel P. Huntington, **Political Order in Changing Societies** (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1968), p. 12.
2. Las críticas más conocidas del concepto de poder fueron dirigidas contra el análisis pluralista que, se decía, estaba enfocado en temas de comportamiento, de decisiones, y conflictivos, impidiendo un examen a las "no-decisiones," por ejemplo, temas que los actores poderosos han suprimido de la agenda pública, o de malas intenciones ("false consciousness"). Ver Peter Bachrach y Morton S. Baratz, "Two Faces of Power," *American Political Science Review* 56 (1962): 947-52; y Steven Lukes, **Power: A Radical View** (Hong Kong: MacMillan, 1974), p. 15. Rechazo el concepto de malas intenciones porque asume que el analista puede determinar cuales son los "verdaderos" intereses de los actores, mejor que los mismos actores. Mi enfoque no excluye el examen de las no-decisiones porque se fija no en las decisiones, sino en las fórmulas que gobiernan las relaciones entre los actores estratégicos, que pueden incluir procedimientos que niegan la voz a algunos actores.



3. Este enfoque está basado en el trabajo de Harold D. Lasswell. Ver **Politics: Who Gets What, When, How?** (New York: McGraw-Hill, 1936). Fue un cimiento importante para la escuela pluralista, como lo es Robert Dahl's **Who Governs? Democracy and Power in an American City** (New Haven, Conn: Yale University Press, 1961), chaps. 19-24. Agradezco a Bill Ascher por identificar el pedigree intelectual de este enfoque. También comparten muchos de los supuestos de este enfoque los estudios sobre corporativismo social, con un enfoque más estrecho. Ver, "Votes Count But Resources Decide," en Stein Rokkan, "Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism," en Robert A. Dahl, **Political Oppositions in Western Europe** (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1966), pp. 70-115; pp. 105-10; y Philippe C. Schmitter, "Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America," en Suzanne Berger, ed., **Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics** (Cambridge, Eng.: Cambridge University Press, 1981), pp. 285-327.
4. Asumo que para los temas importantes de gobernabilidad, la voluntad de actuar está siempre presente a menos que el grupo no tenga los medios para actuar efectivamente y, por lo tanto, se desanime. En efecto, donde hay camino, hay el deseo.
5. Esta situación se conoce en la teoría de los juegos como el equilibrio de Nash.
6. Las relaciones de poder están siempre fluctuando debido a la continua evolución de la sociedad, la tecnología, y la economía. Es necesario una cierta cantidad de esfuerzo hacia adentro para mantener el poder relativo del grupo en medio de todo este cambio.
7. George W. Grayson, **The Mexican Labor Machine: Power, Politics, and Patronage** (Washington, D.C.: CSIS, 1989).
8. George D. E. Philip, **The Peruvian Military Radicals** (Oxford: Oxford University Press, 1976), caps. 2 y 3.
9. Guillermo O'Donnell, **Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism** (Berkeley: University of California Press, 1979).
10. Douglas Chalmers, "The Politicized State in Latin America," in James Malloy, ed., **Authoritarianism and Corporatism in Latin America** (Pittsburgh, Penn.: University of Pittsburgh Press, 1977), pp. 23-46.
11. Harvey F. Kline, **Colombia: Portrait of Unity and Diversity** (Boulder, Colo.: Westview Press, 1983), capt. 4.
12. James M. Malloy and Eduardo Gamarra, **Revolution and Reaction: Bolivia, 1964-1985** (New Brunswick, N.J.: Transaction, 1988), pp. 155-90.
13. Michael Coppedge, "Parties and Society in Mexico and Venezuela: Why Competition Matters," Comparative Politics 25:3 (April 1993): 253-74.
14. Edward C. Epstein, "Conclusion," in Epstein, ed., **Labor Autonomy and the State in Latin America** (Boston: Unwin Hyman, 1989), pp. 278-84.
15. Peter S. Cleaves, **Bureaucratic Politics and Administration in Chile** (Berkeley: University of California Press, 1974).
16. Peter H. Smith, **Labyrinths of Power: Political Recruitment in Twentieth-Century Mexico** (Princeton: Princeton University Press, 1979).



17. Ver Juan Carlos Rey, Humberto Njaim, Andrés Stambouli, José Brito González, Eduardo Vío Grossi, y Diego Bautista Urbaneja, eds., **El financiamiento de las partidos políticos y la democracia en Venezuela** (Caracas: Editorial Ateneo de Caracas y Editorial Jurídica Venezolana, 1981), especialmente el capítulo de Rey, "El financiamiento de la partidos políticos: Su necesidad y sus posibles peligros para la democracia," pp. 9-24; p. 14.
18. Sin embargo, ver Ben Ross Schneider, **Politics Within the State: Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil** (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991); Arturo Valenzuela, "Parties, Politics, and the State in Chile: The Higher Civil Service," en Ezra Suleiman, ed., **Bureaucrats and Policy-making: A Comparative Overview** (New York: Holmes and Meier, 1984), pp. 242-79; Smith, **Labyrinths of Power; Cleaves, Bureaucratic Politics**; and Pedro-Pablo Kuczynski, **Peruvian Democracy under Economic Stress: An Account of the Belaúnde Administration, 1963-1968** (Princeton: Princeton University Press, 1977).
19. Huntington, **Political Order in Changing Societies**, pp. 198-263.
20. O'Donnell, **Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism**; Eduardo Gamarra, "U.S. Military Assistance, the Militarization of the War on Drugs, and the Prospects for the Consolidation of Democracy in Bolivia," trabajo presentado en el International Congress of the Latin American Studies Association, Los Angeles, Calif., septiembre 1992.
21. David Pion-Berlin y Ernesto López, "A House Divided: Crisis, Cleavage, and Conflict in the Argentine Army," in Edward C. Epstein, ed., **The New Argentine Democracy: The Search for a Successful Formula** (Westport, Conn.: Praeger, 1992), pp. 63-96; pp. 67-73.
22. Malloy y Gamarra, **Revolution and Reaction**.
23. Philip, **The Peruvian Military Radicals**, p. 158.
24. J. Samuel Fitch, "The Military Coup d'Etat as a Political Process: A General Framework and the Ecuadorian Case," en J. Samuel Fitch y Abraham F. Lowenthal, eds., **Armies and Politics in Latin America**, rev. ed. (Holmes and Meier, 1986), pp. 151-64.
25. Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multiparty Systems, and Democracy: The Difficult Combination," Comparative Political Studies 26:2 (July 1993): 198-228; p. 200.
26. Arend Lijphart, **Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in 21 Countries** (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1984), cap. 7.
27. Para este cálculo, se utiliza los 33 años de gobierno autoritario con elecciones en México, en vez de sus zero años de democracia, ya que la estabilidad, y no la democracia, es el tema en cuestión.
28. Kevin J. Middlebrook, "The CTM and the Future of State-Labor Relations," en Wayne A. Cornelius, Judith Gentleman, y Peter H. Smith, eds., **Mexico's Alternative Political Futures** (San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies, 1989), pp. 291-305; y Andrew Reding, "Mexico Under Salinas: A Facade of Reform," World Policy Journal 6:4 (Fall 1989): 685-729; pp. 101-6.
29. Kevin Healy, "Political Ascent of Bolivia's Coca Leaf Producers," Journal of Interamerican Studies and World Affairs 33:11 (Spring 1991): 87-121. Según Healy (p. 102), en 1985 el gobierno despidió 23.000 de los 28.000 mineros.
30. Carol Graham, **Peru's APRA: Parties, Politics, and the Elusive Quest for Democracy** (Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 1992), pp. 107-8.



31. Edward C. Epstein, "Democracy and Political Conflict in Alfonsín Argentina: Relations with Peronism and Organized Labor," trabajo presented at the XV International Congress of the Latin American Studies Association, Miami, Fla., December 4-6, 1989.
32. Margaret E. Keck, **The Worker's Party and Democratization in Brazil** (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1992).
33. Americas Watch, **Political Murder and Reform in Colombia: The Violence Continues** (New York: Human Rights Watch, April 1992).
34. Uno podría mencionar las comunidades de base, negros, buscadores de oro, ecologistas y secesionistas del Sur en Brasil, pero es un país tan grande que ha sido difícil para cualquier de estos grupos de conseguir suficiente poder en la política nacional para merecer la pena analizarlos aquí.
35. Gabriela Tarazona-Sevillano, "The Organization of Shining Path," en David Scott Palmer, ed., **Shining Path of Peru** (New York: St. Martin's, 1992), pp. 171-90.
36. Los datos de Argentina (1982-88), Brasil (1982-89), Chile (1982-88), Colombia (1982-89), México (1982-89), Perú (1982-89), y Venezuela (1982-89) fueron calculados en base al Table 5 del artículo de Carol Wise en un volumen que la Universidad de Carolina del Norte esta preparando. Los datos para Bolivia (1980-85) y Ecuador (1980-90) fueron calculados del Banco Interamericano de Desarrollo, **Pocket Profiles 1992** (Washington, D.C.: IDB, 1993).
37. Gamarra, "U.S. Military Assistance."
38. Se omite a Chile porque no ha tenido un mínimo de dos elecciones parlamentarias en los años ochenta; Colombia es omitido porque no experimentó problemas económicos equivalentes. Se incluyen a Uruguay y Costa Rica porque hay datos disponibles y porque aumentan la confianza en la tendencia que se observa. Se utiliza al NP de Molinar porque en mi opinión refleja mejor nuestras estimaciones subjetivas sobre el número de partidos en un sistema. Da más peso al partido más grande y menos peso a los partidos más pequeños. Las elecciones en el Cuadro 2 muestran el mismo patrón consistente de fragmentación cuando se sustituta el "Effective Number" de Laakso y Taagepera por el NP.
39. Este índice combina medidas de volatilidad electoral, la brecha entre las votaciones presidenciales y legislativas, la sobrevivencia de los partidos que existían en 1950, y evaluaciones subjetivas de la fuerza de la organización de los partidos.
40. Catherine Conaghan, James M. Malloy, y Luis A Abugattas, "Business and the Boys": The Politics of Neoliberalism in the Central Andes," Latin American Research Review 25:2 (1990): 3-30.
41. Los gobiernos de Menem y Durán parecen ser excepciones pero no porque sus precesores habían perdido apoyo en las elecciones a mitad de sus mandatos. Ambos precesores, Alfonsín y Borja, empezaron sus mandatos con una base más fuerte de apoyo en el congreso. Otra vez, se excluye a Chile porque el ajuste estructural fue casi terminado antes de la transición a la democracia, y Colombia se excluyó porque el modelo estado-centrista fue abandonado en un periodo muy anterior.
42. Juan J. Linz, "The Perils of Presidentialism," Journal of Democracy 1:1 (Winter 1990): 51-69.
43. Guillermo O'Donnell, "Democracia delegativa?" Cuadernos del CLAEH 61 (July 1992): 5-20.

