

PRÓLOGO

La reforma política sigue ocupando un lugar relevante en la agenda política de América Latina. Esta observación se refleja, no sólo en las reformas políticas que se programan y llevan a cabo en la región, lo más ostentoso en el caso de las nuevas constituciones que en algunos países se encuentran en fase de legislación; sino que se desprende también de las encuestas entre politólogos, que en su mayoría manifiestan la idea de que lo que más apremia en América Latina son reformas institucionales.

En el tratamiento de esta temática, en la política y en las ciencias llamadas a su estudio, urge también una necesidad específica: el saber diferenciar. Acorde con lo que apuntaba George Spencer-Brown en su estudio *Laws of Form* (Londres, 1969), en la diferenciación estriba todo nuestro conocimiento. Esta sentencia resulta válida también en relación con el campo político-institucional. En el estudio de los factores que intervienen en el desarrollo de la democracia en América Latina conviene diferenciar entre los factores institucionales y los no-institucionales y, dentro del primer grupo, entre factores individuales como el sistema de gobierno, el sistema electoral y el sistema de partidos políticos. El estudio de la famosa trilogía de factores, por lo demás, no debe restringirse a cada uno de ellos, sino que debe enfocar su interrelación. ¿Qué se puede saber realmente sobre el funcionamiento de un sistema presidencial sin considerar la estructura y el grado de institucionalización del sistema de partidos políticos como factores intervenientes? En el fondo muy poco, como lo demuestra precisamente el funcionamiento diferente de los sistemas presidenciales en América Latina.

Por otra parte, hay que diferenciar entre el sistema político y las condiciones económicas y sociales que lo rodean, diferenciación que nos recomienda la teoría sistémica. De no diferenciar correctamente entre sistema y contexto, se corre el peligro de incluir en el objeto observado, el sistema político, los fenómenos de su entorno, el estado del desarrollo

económico y social. Esta confusión es frecuente en América Latina, incluso entre los especialistas en ciencias sociales. La democracia en América Latina se define al atribuir a su concepto mismo algunas características de su entorno, lo que se expresa en el uso ya habitual de nuevos adjetivos de la democracia, por ejemplo democracia electoral, o sea restringida a lo electoral, o democracia de baja calidad, porque no pasa la prueba en comparación con las democracias de los Estados sociales, en cuya definición se incluye también su respectivo entorno socioeconómico. Estas ideas conceptuales justifican holgadamente que el estudio de las democracias latinoamericanas con miras a sus reformas se circunscriben al ámbito de lo político-institucional, como proponen los organizadores de este estudio colectivo: régimen de gobierno, régimen electoral, régimen de partidos y, finalmente, tomando en cuenta relevantes inquietudes actuales, las formas de participación directa del soberano en la toma de decisiones.

El postulado de diferenciación requiere también considerar las evoluciones nacionales, por cierto disímiles. El balance regional se establece, de acuerdo con el método inductivo, sobre la base de los informes nacionales. Esta metodología se contrapone a otra tendencia en las ciencias sociales en América Latina, la de evaluar el desarrollo de la democracia en la forma de un proceso de *benchmarking*, de marcar las distancias entre el estado actual y el estado deseado, para el que las democracias consolidadas de los países industriales constituyen su parámetro. Sin embargo, la simple medición entre países de diferentes niveles de desarrollo no contribuye a aclarar los factores condicionantes del desfase; se detiene más bien en indagar los factores que de esta u otra manera influyen en el proceso de consolidación o “desconsolidación” de la democracia constitucional. Sin embargo, no es posible eclipsarse del análisis causal cuando se trata de remediar la situación que se define como deficiente. Aún más, sin análisis histórico del caso concreto no es posible precisar las reformas que son apremiantes.

En este sentido, se observa en América Latina una tendencia a favorecer reformas que amplían los canales de participación. Sin lugar a dudas, la participación constituye un objetivo relevante, incluso un valor en sí mismo. Sin embargo, resulta imperioso para la salud de la democracia balancear adecuadamente la participación con la efectividad del sistema político. Y parece innegable que existe un cierto *trade off* entre ambas

metas. Ahora bien, la participación tiene un fuerte representante en la sociedad misma, en la sociedad civil que en América Latina en general menosprecia lo institucional cuando se presenta en forma de estructuras de participación representativas, y pide constantemente la ampliación de los canales de participación directa. Casualmente, a veces los protagonistas de la corriente participacionista perciben el *trade off*, y priorizan sin tardar mucho el objetivo de participación, como demuestra la siguiente cita que tomé de un cuaderno publicado para enseñar la democracia: “La primacía de la búsqueda de gobernabilidad y de estabilidad del gobierno son variables que influyen, negativamente, en el diseño de una democracia que posibilite una mayor participación de la ciudadanía en la gestión de lo público”. ¿Habrás leído semejante frase?

Por supuesto, la gobernabilidad, vinculada con el desempeño de los gobiernos en el campo de las políticas públicas, es un objetivo crucial para el futuro de la democracia en América Latina. Se trata de un valor altamente positivo que el debate político sobre reformas institucionales empieza a tomar en serio; mucho antes, las encuestas ya han llamado la atención sobre el fenómeno. Me refiero a la pregunta acerca de la preferencia entre una democracia y un régimen autoritario con desarrollo social, cuyo resultado en América Latina, un poco decepcionante para la democracia, señalaba la importancia que la gente atribuía al desempeño gubernamental en la lucha contra la pobreza y contra la desigualdad social. En términos más abstractos, referidos a la legitimidad, se impone otra diferenciación. La diferencia entre *input legitimacy* y *output legitimacy*.

En América Latina, en el discurso político y en numerosas reformas se ha dado prioridad a la legitimidad de entrada; se impone, sin embargo, aumentar la legitimidad de salida. Ya es hora de pensar en la gobernabilidad, en su aumento a través de reformas institucionales, sin perder de vista que su incidencia en el funcionamiento del sistema político depende de factores no institucionales. De entre ellos destaca la cultura política, factor que tiene mayor incidencia en el desempeño de las instituciones que en sentido inverso, las instituciones en el desarrollo de la cultura política.

Frente a estos horizontes de problemas en el quehacer de las ciencias sociales referidas a América Latina, el estudio colectivo que tengo el privilegio de prologar será recibido muy favorablemente. Cumple plenamente con los requisitos de diferenciación sobre los que he llamado la

atención, y atiende los criterios necesarios para resultar muy útil para el debate y para el campo de reformas a los que se refiere. Espero que reciba la acogida pertinente en el mundo académico y político que gracias a sus virtudes merece.

Dieter NOHLEN
Universidad de Heidelberg