

CAPÍTULO SEXTO

ELECCIONES PRESIDENCIALES Y GOBERNABILIDAD EN AMÉRICA LATINA. UNA VISIÓN A FUTURO 127

I. Aspectos institucionales: sistemas electorales presidenciales 128

1. ¿Qué tipos de sistemas electorales presidenciales hay? 131

2. ¿Cómo se distribuyen actualmente los sistemas electorales presidenciales en América Latina? 132

3. ¿Cuáles son los efectos de los sistemas electorales presidenciales en América Latina? 135

4. ¿Cuáles son las experiencias empíricas en América Latina? 138

II. Aspectos histórico-políticos: las recientes elecciones presidenciales 140

III. Resumen 146

CAPÍTULO SEXTO

ELECCIONES PRESIDENCIALES Y GOBERNABILIDAD EN AMÉRICA LATINA. UNA VISIÓN A FUTURO²⁷

El tema que me han ofrecido para esta conferencia puede ser entendido como referido a los resultados electorales en América Latina de los últimos años. ¿Cómo inciden los tipos de competencia entre candidatos y las decisiones del electorado en las elecciones presidenciales en la gobernabilidad democrática en América Latina? El tema puede entenderse también relativo a las instituciones que estructuran esta competencia y el voto del electorado, de manera que resulte elegido un candidato con más (o menos) legitimidad, o más (o menos) capacidad para gobernar. Si legitimidad y efectividad conforman los componentes de gobernabilidad en la parte que queremos aquí estudiar, la parte de entrada o *input* del sistema político, entonces la pregunta es ¿qué estructura institucional, o más precisamente, qué sistema electoral presidencial parece más propicio para la gobernabilidad democrática? Influyendo positivamente en el sistema de partidos, su estructura en términos de la cantidad de partidos y de su capacidad de formar mayorías unicolores, en el modo de su interacción, en elementos que fomentan la capacidad del gobierno de poder gobernar (gobierno efectivo) y de ser al mismo tiempo responsable, o sea efectivamente controlado (*accountability*).

Esta última pregunta es la que voy a tratar en la primera parte de mi conferencia. Corresponde a una inquietud que se manifiesta en

²⁷ Conferencia dictada en el Consejo Nacional de Elecciones de Perú, Lima, 23 de agosto de 2007.

un intenso debate sobre el sistema electoral presidencial que se está llevando a cabo en América Latina actualmente. El nuevo tema se inscribe, asimismo, en una tendencia dentro de la élite política de seguir pensando que el fortalecimiento de la democracia en América Latina depende en primer lugar de mecanismos e incentivos mejor diseñados (véase el estudio del PNUD: *Democracy in Latin America*, 2004: 166). En contraste con el tópico del parlamentarismo, debatido como alternativa al presidencialismo hace un decenio (véase Nohlen y Fernández 1998), el tema del sistema electoral presidencial tiene relevancia práctica, pues algunos países (Argentina, Colombia, Ecuador, República Dominicana y Uruguay) cambiaron su sistema en los últimos años. La pregunta acerca de la competencia electoral misma que me permitirá evaluar un poco el desarrollo político de América Latina, la voy a considerar en la segunda parte de mi charla, relacionándola con los conceptos de democracia que están presentes actualmente en la competencia por la presidencia. Me refiero a la democracia participativa que pone en cuestión la gobernabilidad democrática, es decir legitimidad y capacidad de gobierno dentro de un Estado constitucional con renovación periódica de sus gobernantes.

I. ASPECTOS INSTITUCIONALES: SISTEMAS ELECTORALES PRESIDENCIALES

En contraste con el parlamentarismo, en el presidencialismo las elecciones más importantes no son las elecciones parlamentarias, de un órgano colegiado, sino las elecciones presidenciales, de un órgano unipersonal. Esto implica que en el presidencialismo, quien gana una elección se lo lleva todo (contrariamente a una elección pluripersonal en la cual pueden ganar muchos, dado que participan mayoría y minoría en la distribución de los escaños), un hecho cuyas consecuencias son aún más graves en América Latina, donde a menudo no existe un balance de poder entre las instituciones representativas, entre el presidente y el Parlamento, ambas elegidas por

voto popular. En el presidente se concentra el poder político, aumentando así la importancia de las elecciones presidenciales.

La teoría de los sistemas electorales, sin embargo, tiene como punto de partida la elección del Parlamento en un sistema parlamentario, además de la experiencia europea. En el sistema parlamentario, a través de una sola elección —la del Parlamento— se constituye no sólo la representación parlamentaria, sino también de modo indirecto el gobierno. Este último se forma con base en las mayorías parlamentarias que resulten de las elecciones, sean uni o pluripartidarias (en último caso: mayorías de coalición). La investigación se ha centrado en la supuesta relación causal entre el sistema electoral parlamentario, el sistema de partidos y el funcionamiento del sistema político en términos de su estabilidad o inestabilidad. El debate se ha articulado en términos de la opción entre representación por mayoría y representación proporcional, y se ha evidenciado en términos gruesos que los sistemas mayoritarios procuran más la concentración en el voto y en el sistema de partidos políticos, fomentando así la gobernabilidad democrática (véase Nohlen 2004).

Por tratarse de una elección unipersonal, los sistemas electorales presidenciales pueden sólo ser de tipo mayoritario. Por lo demás, se llevan a cabo en un distrito uninominal, constituido por toda la nación. Dado que ambos elementos tienden *ceteris paribus* a reducir la fragmentación del voto, se podría asumir que el efecto de las elecciones presidenciales tendría que ser de todas maneras de orden concentrador sobre el sistema de partidos políticos. No es así. Al igual que en el caso de los sistemas electorales legislativos, el efecto concentrador puede variar según los tipos de sistemas electorales mayoritarios. Por otra parte, en el presidencialismo, las elecciones presidenciales y parlamentarias y los respectivos sistemas electorales interactúan en sus efectos. Sólo recientemente se ha percatado en el gobierno comparado, como disciplina científica, el hecho de que al lado del sistema electoral parlamentario, el sistema electoral presidencial influye también en la estructuración del sistema de partidos políticos a través del efecto que puede ejer-

cer sobre las elecciones parlamentarias (véanse Shugart y Carey, 1992; Jones 1996).

Este posible efecto puede variar según el grado de simultaneidad con el que se celebran ambas elecciones (Nohlen 1988). Un mínimo de simultaneidad se alcanza cuando las elecciones de ambos órganos tienen lugar el mismo día, o sea que son concurrentes. Un grado mayor de simultaneidad está dado cuando el votante elige con una sola boleta. Finalmente, un grado máximo de simultaneidad existe cuando el elector dispone sólo de un voto para tomar dos decisiones en principio distintas. Se puede asumir que el efecto del sistema electoral presidencial sobre el sistema de partidos es tanto mayor cuanto más alto sea el grado de simultaneidad entre ambas elecciones. No es casual que se llame a la elección con el mayor grado de simultaneidad posible —la elección de ambos órganos a través de un solo y único voto— *voto de arrastre*. En este caso, la elección presidencial domina el comportamiento electoral y configura la representación parlamentaria. Al otro lado de este extremo —que con razón tiene una connotación negativa—, se encuentra la completa no-simultaneidad de ambas elecciones, muy apreciada en la literatura latinoamericana de vez en cuando con base en la idea de que una consiguiente conformación política más opuesta de la Presidencia y del Parlamento, podría aumentar los actos de control que pueda realizar el Legislativo sobre el Ejecutivo. Desde el punto de vista de la gobernabilidad, sin embargo, y teniendo en mente la estructura del sistema de partidos como un factor suyo muy importante, parece positivo un cierto grado de simultaneidad entre las elecciones. Y en efecto, en la gran mayoría de los países latinoamericanos, las elecciones presidenciales son concurrentes (difieren en América Latina sólo Colombia y Venezuela). Es muy funcional que el presidente electo cuente con una cantidad fuerte de parlamentarios o incluso con una mayoría en el Parlamento. El desempeño de gobierno es altamente dependiente de las relaciones que tiene con el Parlamento. Si el gobierno no dispone de una mayoría parlamentaria que apoye su programa, o si no logra conseguir en su momento el apoyo parlamentario *ad hoc*

para sus iniciativas políticas, puede caer en incapacidad de gobernar. En el marco de la cultura política que florece en América Latina, tal situación puede llevar a los gobernantes a recurrir a medios no constitucionales para levantar lo que por ellos es considerado “bloqueo”. Como demuestra la propia historia desde la redemocratización en América Latina, tales medios van desde la compra de votos hasta golpes de Estado. De este modo, la relación de fuerzas en el Parlamento puede tener efecto incluso sobre la estabilidad de la democracia. En las últimas once elecciones presidenciales en América Latina, sólo cuatro presidentes (Morales en Bolivia, Bachelet en Chile, Uribe en Colombia y Chávez en Venezuela) cuentan con una mayoría legislativa propia. La contribución de elecciones concurrentes a la obtención de mayorías gubernamentales, sin embargo, puede depender del tipo de sistema electoral presidencial del que se trate y también de la cultura política que engloba las elecciones presidenciales.

1. *¿Qué tipos de sistemas electorales presidenciales hay?*

Distingo primero tres tipos de sistemas presidenciales: el sistema de mayoría absoluta con segunda vuelta, el sistema de pluralidad (mayoría relativa) y el sistema de mayoría relativa con segunda vuelta en caso de que ningún candidato alcance un mínimo de votación, una barrera de 40%, por ejemplo, o una distancia mínima, unos diez puntos porcentuales, entre su número de votos y los del candidato que llega segundo.

Respecto a este último tipo, no existe consenso acerca de si se trata de un tipo propio de sistema o si, más bien, cae bajo alguna de las primeras categorías ni, en este último caso, bajo cuál de ellas. Por el hecho de prever una segunda vuelta en caso de que no se cumplan los requerimientos mínimos, muchos científicos sociales lo integran en el grupo mayoritario. A mí me parece, sin embargo, que este tipo se encuentra más cerca de los sistemas de mayoría relativa, por esto lo llamo sistema de pluralidad adaptado, pese a que prevé una segunda vuelta en caso de que el candidato vence-

dor no sobrepase la barrera cuantitativa. Volveré a este punto más adelante.

2. *¿Cómo se distribuyen actualmente los sistemas electorales presidenciales en América Latina?*

Si miramos la frecuencia con la que se aplica éste u otro sistema electoral en la elección popular del presidente en América Latina, hasta hace poco, las más de las veces bastaba la mayoría relativa de las preferencias. En 2005 quedaban sólo cinco países que seguían votando con este sistema: Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela. En algunos países, la regla de la mayoría relativa ha sido ampliada por el requisito de que el candidato vencedor cumpla con una votación mínima. En Costa Rica, el candidato triunfante debe alcanzar, al menos, el 40% de los votos emitidos. Asimismo, Argentina, Ecuador y Nicaragua introdujeron este tipo de requisito. En Argentina se exige la mayoría del 45% de los votos válidos o el 40%, si además existe una diferencia mayor de diez puntos porcentuales sobre el candidato que le sigue en número de votos. En Nicaragua se pide el 45% de los votos válidos. En nueve de los 18 países, se exige la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos (si se trata de votos emitidos o de votos válidos es algo que a veces se discute).

Si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta, la decisión debe tomarse en una segunda instancia electoral. En ocho casos, los electores son convocados nuevamente a concurrir a las urnas: se lleva a cabo una elección entre los dos candidatos que hayan obtenido más votos. Sólo en Bolivia decide el Congreso, hasta la reforma de 1993, con la peculiaridad de que tenía que optar entre los tres candidatos más fuertes. A partir de las elecciones de 1997, el Congreso elige entre los dos candidatos con mayor número de votos y, en caso de empates continuos, se proclama electo el candidato que hubiera logrado la mayoría relativa en la elección popular (véase el cuadro 1).

Cuadro 1. La elección presidencial en América Latina*

<i>País/Constitución</i>	<i>Mayoría exigida</i>	<i>Vueltas electorales posteriores</i>
Argentina, 1994	Mayoría del 45% de los votos afirmativos o el 40%, si además existe una diferencia mayor de 10 puntos porcentuales sobre el candidato que le sigue en número de votos	Segunda vuelta entre las dos fórmulas más votadas
Bolivia, 1994	Mayoría absoluta	Elige el Congreso entre 2 candidatos con mayor número de votos. En caso de empate, se repetirá la elección 2 veces. De persistir el empate, se proclama electo el candidato que haya logrado la mayoría simple en la elección general
Brasil, 1994	Mayoría absoluta	Segunda vuelta entre 2 candidatos con mayor número de votos
Colombia, 1991	Mayoría absoluta	Segunda vuelta entre los 2 candidatos con mayor número de votos
Costa Rica, 1949	Mayoría de votos que exceda del 40% del total de votos válidos	Segunda vuelta entre 2 nominas con más votos
Chile, 1993	Mayoría absoluta	Segunda vuelta entre 2 candidatos con mayor número de votos
República Dominicana, 1994	Mayoría absoluta	Segunda vuelta entre los 2 candidatos con mayor número de votos

Ecuador, 1998	Mayoría de votos que exceda el 40% y una diferencia mayor de 10 puntos porcentuales respecto al segundo candidato más votado	Segunda vuelta entre los 2 candidatos con mayor número de votos
El Salvador, 1983	Mayoría absoluta	Segunda vuelta entre los 2 partidos o coaliciones de partidos que hayan obtenido mayor número de votos
Guatemala, 1985	Mayoría absoluta	Segunda vuelta entre los 2 candidatos con las dos más altas mayorías relativas
Honduras, 1982	Mayoría relativa	————
México, 1917	Mayoría relativa	————
Nicaragua, 1995	Mayoría relativa (con al menos 40% de los votos)	Segunda vuelta entre los dos candidatos más votados
Panamá, 1983	Mayoría relativa	————
Paraguay, 1992	Mayoría relativa	————
Perú, 1993	Mayoría absoluta (los votos nulos o en blanco no se cuentan)	Segunda vuelta entre los candidatos con dos más altas mayorías relativas
Uruguay, 1996	Mayoría absoluta	Segunda vuelta entre los dos candidatos más votados
Venezuela, 1999	Mayoría relativa	————

* Datos hasta mediados de 2005.

3. *¿Cuáles son los efectos de los sistemas electorales presidenciales en América Latina?*

No existe acuerdo sobre los efectos de los diferentes sistemas electorales presidenciales como tampoco sobre la opción entre ellos. Giovanni Sartori opinaba que a través del sistema de mayoría absoluta “se reduce considerablemente la fragmentación del sistema de partidos” (Sartori 2003: 26). Yo diría todo lo contrario, que el sistema de mayoría absoluta en América Latina fomenta la fragmentación. A ver: el colega italiano basa su tesis en la experiencia francesa que trata de generalizar sin vacilar. Pienso que hay que tener en cuenta factores que limitan decididamente la generalización. Se podría contradecir ya el análisis sobre Francia. De verdad, en Francia no se redujo la cantidad de partidos. En las elecciones legislativas compiten todos los grupos del espectro ideológico: extrema izquierda, izquierda, centro izquierda, centro, centro derecha, derecha, extrema derecha, los que integran a menudo varios partidos, por ejemplo con relación a los Verdes que, por lo demás, son difíciles de ubicar en uno de los posicionamientos ideológicos. Lo que sí es cierto es que se reestructuró la competencia entre partidos en dirección a una competencia bipolar, en primer lugar gracias a algunas modificaciones del modelo original. Entre ellas cuenta la barrera de un voto mínimo para poder participar en la segunda vuelta, lo que ha impedido a los pequeños partidos de negociar su apoyo a los grandes en recompensa de unos escaños cedidos a ellos, como era costumbre bajo el mismo sistema electoral mayoritario durante la III República francesa.

Respecto a su cuestionada generalización, Sartori no percibe la especificidad del caso francés, que consiste en que el sistema mayoritario rige para ambas elecciones, las parlamentarias y las presidenciales, a las que su argumentación se refiere indiferenciadamente al mismo tiempo. No se considera, sin embargo, su combinación e interrelación. El efecto del sistema electoral presidencial sobre el sistema de partidos depende en gran parte del tipo de sistema electoral que rige para las elecciones parlamentarias. Como decíamos

ya, en Francia, hay correspondencia entre los sistemas electorales para ambos órganos. En América Latina, sin embargo, los parlamentos se eligen en su gran mayoría de acuerdo a sistemas proporcionales. La combinación del sistema mayoritario para elecciones presidenciales y del sistema proporcional para las elecciones parlamentarias conduce a que la tendencia del sistema de mayoría absoluta de igualar, en la primera vuelta, sistemas proporcionales (según establece el propio Sartori), se impone como efecto general sobre el sistema de partidos. En las condiciones latinoamericanas, aumenta la fragmentación, dado que en contraste con Francia, no existen barreras parecidas de segunda vuelta que operen en su contra, específicamente las barreras que limiten el acceso de pequeños partidos al Parlamento como ocurre en Francia a través de la segunda vuelta. Por las características del sistema electoral, las elecciones parlamentarias en América Latina son de una vuelta, en las que inciden las candidaturas abiertas en la primera vuelta del sistema presidencial mayoritario. El resultado es diametralmente contrario a la tesis de Sartori, tan fácilmente transferido al discurso latinoamericano sobre el tópico. Es un buen ejemplo de la miopía con la que se generaliza y con la que se integra la sabiduría general en las propias consideraciones sin dar la debida atención al contexto específico.

En resumen, el sistema de mayoría absoluta con segunda vuelta tiene la ventaja de que el elegido dispone de una mayoría de votos, aunque sea sólo en la segunda vuelta. Los académicos que favorecen este sistema, celebran el mayor grado de legitimidad que el sistema ofrece al elegido. Sin embargo, la desventaja que el sistema trae consigo es que tiende a fragmentar el sistema de partidos políticos, pues en la primera vuelta todos los partidos políticos miden su fuerza electoral, sin ningún incentivo hacia la concentración; por el contrario: dado que la elección presidencial influye sobre la parlamentaria, los partidos políticos tratan de presentar su propio candidato para que él les aporte votos en la elección parlamentaria. La lógica del sistema opera contra la concentración parlamentaria, pues la elección parlamentaria está vinculada con la pri-

mera vuelta de la elección presidencial, mientras que el efecto de concentración del sistema mayoritario sólo se produce en la segunda vuelta de la elección presidencial que, por su propia modalidad, reduce la competencia a sólo dos candidatos.

En contraste con este resultado, el sistema de pluralidad ejerce un efecto concentrador sobre el voto y el sistema de partidos. Por otra parte, algunos investigadores sostienen que las repercusiones de las elecciones presidenciales en las parlamentarias es mayor con un sistema de mayoría relativa que con un sistema de mayoría absoluta (Lijphart 1994: 13). Es por esto que la mayoría de los investigadores favorece el sistema de mayoría relativa, haciendo hincapié en su aporte a la efectividad del sistema político (Shugart y Carey 1992; Jones 1995; y Lijphart 1994). Advierten precisamente que la tendencia a introducir sistemas mayoritarios de segunda vuelta, puede llevar a reducir la gobernabilidad democrática a través de la reducción del apoyo del presidente en el Parlamento (véase Payne *et al.*, 2003).

Respecto al sistema de pluralidad adaptado que se aplica en Costa Rica, Nicaragua y Argentina, es cierto que prevé una segunda vuelta en caso de que ningún candidato supere el mínimo de votos requeridos y de que el más votado no tenga una mínima distancia en puntos porcentuales de votos del segundo. Pero esta similitud formal no equivale a la similitud funcional que el sistema tiene con el sistema de mayoría relativa. No solamente basta la mayoría relativa siempre que se cumplan al tiempo los demás requisitos, sino que el sistema de pluralidad adaptado opera de forma semejante al de mayoría relativa e incita a concentrar el voto para que ya en la primera vuelta se llegue a una decisión electoral. La existencia de la posibilidad de una segunda vuelta fuerza a los candidatos con más probabilidades de ganar a buscar apoyo y a orientar sus candidaturas a la maximización de votos. Así, con el requisito de un mínimo de votación, el sistema de mayoría relativa adaptado tiende a subsanar el déficit adjudicado a su versión simple: la falta de una mayoría convincente y de la legitimidad correspondiente. Al mismo tiempo, el sistema de pluralidad adaptado evita lo que es la

gran debilidad del sistema de mayoría absoluta: incitar la dispersión del voto en la primera vuelta con su efecto muy negativo en el sistema de partidos y, sobre todo, en la representación parlamentaria en unas elecciones concurrentes. El sistema electoral de mayoría relativa, con requisitos de mínima votación y mínima distancia del ganador respecto al segundo, es un sistema adaptado a los requerimientos funcionales de un sistema electoral presidencial. Por ello lo llamo sistema de pluralidad adaptado. Este es el sistema de mi preferencia.

Resumiendo el debate académico: la diferencia entre el sistema de mayoría absoluta y el de mayoría relativa es a menudo reducida a la alternativa entre un presidente con baja legitimidad de apoyo popular (caso del sistema de mayoría simple) y un presidente con reducido apoyo en el Parlamento (el caso del sistema de mayoría absoluta), mientras que el sistema de pluralidad adaptado se pone en el intermedio, cumpliendo con ambas funciones a la vez. Pero ¿es esta evaluación empíricamente cierta?

4. *¿Cuáles son las experiencias empíricas en América Latina?*

Luego de comparar los efectos empíricos de los diferentes sistemas electorales presidenciales desde la redemocratización, Payne *et al.* (2003) encontraron que el vencedor electoral promedio en el sistema de mayoría relativa recibió el 49.5%; al aplicar un sistema de mayoría absoluta en la primera vuelta alcanzó el 41.0%, mientras que al emplear un sistema de pluralidad adaptado consiguió el 49.1% de los votos.

En cinco países con sistema de mayoría relativa, el candidato vencedor promedio recibió un porcentaje de votos por encima del 50%, mientras que en Bolivia (31.1%), Ecuador (28.0%) y Guatemala (37.1%) el apoyo electoral recibido por el candidato más votado en la primera vuelta del sistema mayoritario fue especialmente bajo.

Asimismo destacan que el porcentaje medio de votos obtenidos por los ganadores en elecciones regidas por el sistema de mayoría

relativa sobrepasa el 50% en Costa Rica, Honduras y Nicaragua; queda un poco por debajo del 50% en Panamá, y permanece en 43.3% en la República Dominicana. En contraste, el porcentaje medio de votos del ganador en el sistema de mayoría absoluta en la primera vuelta en ningún país sobrepasó el 50%.

A partir de esta evidencia empírica, parece que mayorías absolutas de votos son más probables bajo el sistema de mayoría relativa, que en la primera vuelta bajo el sistema de mayoría absoluta. Asimismo, se podría concluir que el sistema de mayoría relativa está asociado con una menor cantidad de candidatos competidores con posibilidades de éxito, así como con una menor cantidad de partidos exitosos. Sin embargo, tiene que ser recordado que la misma elección por un sistema electoral determinado refleja la estructura del sistema de partidos políticos existente. Es correcto lo que enfatizan Payne *et al.*: “Los países en los cuales compiten muchos partidos y presentan candidatos presidenciales son precisamente aquellos que optan por un sistema de doble vuelta” (2003: 71).

Este enunciado alude a la causalidad circular entre sistemas electorales y partidos políticos, un resultado clave en mis investigaciones empíricas sobre dicha relación (Nohlen 2004). Por lo demás, comparando los resultados en países que cambiaron el sistema electoral presidencial en una u otra dirección (Argentina, Colombia, Ecuador, República Dominicana y Uruguay), las diferencias de salida que podemos observar han sido tan decisivamente influenciadas por otros factores que resulta difícil establecer una relación general. Conviene evitar los extremos. A veces, la gobernabilidad se mide en términos alternativos: existe gobernabilidad, cuando el gobierno dispone de una mayoría parlamentaria propia, y se niega su existencia, cuando el presidente quedó sin mayoría. En este sentido, con base en las últimas elecciones, Bolivia, Chile, Colombia y Venezuela tendrían gobernabilidad, dado que el presidente dispone de una mayoría parlamentaria, mientras que los demás países no, porque les falta esta condición. Esta relación me parece demasiado monodimensional, aunque tampoco conviene subestimar la importancia de la estructura política-partidista del Parlamento. En

términos comparativos, el criterio de la mayoría parlamentaria es mucho más importante para la gobernabilidad que el del grado de apoyo electoral en las elecciones presidenciales. Este último criterio es típico para el argumento que hace hincapié en la legitimidad de entrada (muy enfatizado a partir de Barker 1984). La experiencia latinoamericana, sin embargo, señala que el grado de apoyo electoral no hace una gran diferencia respecto a la gobernabilidad, en contraste con el criterio de la mayoría parlamentaria, porque de él depende fuertemente la legitimidad de salida. Esta legitimidad es la que determina en buena medida el apoyo que recibe un gobernante durante su mandato, con base en su desempeño, medido por continuos sondeos. Sobran los ejemplos empíricos para comprobar la certeza de la consideración. El consentimiento mayoritario a un presidente puede perderse rápidamente, cuando le falta efectividad como gobernante, especialmente cuando ha sido elegido por segunda vuelta, dado que este mandato no se fundamenta no tanto en un voto de confianza, sino que expresa en buena parte el rechazo mayoritario al candidato opuesto, un voto de mal menor. Por otra parte, un presidente elegido con escasa votación, puede mejorar rápida y sustancialmente su apoyo público a través de su desempeño, como comprueban los resultados de los sondeos.

II. ASPECTOS HISTÓRICO-POLÍTICOS: LAS RECIENTES ELECCIONES PRESIDENCIALES

Ahora me voy a dedicar a los procesos electorales recientes en América Latina. Me referiré de manera breve a los sistemas electorales que se aplican, y evaluaré los resultados a partir de dos ópticas: primera, desde una de continuidad o alternancia; segunda, desde la competencia entre candidatos que se ha desarrollado últimamente en dirección a implicar un enfrentamiento entre dos conceptos de democracia, la bien conocida representativa y la participativa en su reciente versión latinoamericana.

En primer lugar interesa la presencia de los diferentes tipos de sistemas electorales presidenciales. En las once últimas elecciones presidenciales en América Latina se ha aplicado cinco veces el sistema de mayoría absoluta, tres el de mayoría relativa adaptado, y otras tres el de mayoría relativa. Una segunda vuelta se realizó cuatro veces, tres veces en un sistema mayoritario, una vez en el sistema de mayoría adaptado; dos en Ecuador y Perú, el resultado se revirtió, o sea los candidatos que llegaron segundos en la primera vuelta, resultaron elegidos en la segunda vuelta.

Cuadro 2: Elecciones presidenciales en América Latina 2005-2006

<i>País</i>	<i>Sistema electoral</i>	<i>Primera vuelta</i>	<i>Segunda vuelta</i>
Bolivia	Mayoritario	Evo Morales	
Brasil	Mayoritario	1. Luiz I. da Silva 2. Gerald Alckim	Luiz I. da Silva
Chile	Mayoritario	1. Michelle Bachelet 2. Sebastián Piñera	Michelle Bachelet
Colombia	Mayoritario	Álvaro Uribe	
Perú	Mayoritario	1. Ollanta Humala 2. Alan García	Alan García
Costa Rica	Pluralidad adaptado	Oscar Arias	
Ecuador	Pluralidad adaptado	1. Álvaro Noboa 2. Rafael Correa	Rafael Correa
Nicaragua	Pluralidad adaptado	Daniel Ortega	
Honduras	Pluralidad	Manuel Zelaya	
México	Pluralidad	Felipe Calderón	
Venezuela	Pluralidad	Hugo Chávez	

En segundo lugar interesan los resultados electorales, obviamente más allá de su interpretación en términos político-partidísticos. Observadores como Daniel Zovatto (2006) han destacado la tendencia a la continuidad en el voto. Por cierto, donde hubo candidatos para la reelección directa, ellos ganaron. Me refiero a los

casos de Lula, Álvaro Uribe y Hugo Chávez. Fueron incluso reelectos con más de 60% de los votos. Cuando se presentaron candidatos que ya ocuparon la presidencia en épocas anteriores, ellos también ganaron. Me refiero a los casos de Óscar Arias, Alan García y Daniel Ortega. Por lo demás, aunque hubo alternancia personal, en Chile y México ganaron candidatos de continuidad política, pues representan la coalición ya gobernante, el caso de Michelle Bachelet, o el mismo partido, el caso de Felipe Calderón. Concluye Daniel Zovatto: “Nunca antes, desde el retorno de la democracia en 1978, había habido en la región tantos presidentes reelectos” (Zovatto 2006: 10). Esta tendencia podría ser interpretada como positiva, pues contradice de alguna manera la impresión que generan las encuestas, la impresión de insatisfacción y frustración con los políticos, con la clase política, con el desempeño de los que gobiernan, etcétera.

Sin embargo, no conviene sobrestimar la imagen aparente de los recientes resultados electorales en su análisis global. Hay que considerarles como parte de un proceso que es más amplio y sustancial, y que está mucho más caracterizado por los casos que casi se pierden en el balance regional de continuidad. Me refiero a las victorias electorales de Evo Morales y Rafael Correa. Estos casos implican más que una simple decisión entre candidatos por la Presidencia. Representan una disyuntiva más fundamental, porque junto con la victoria abrumadora de Hugo Chávez constituyen el reto al cual está expuesta la democracia constitucional representativa actualmente en la región, así como en el futuro próximo. Estos resultados electorales se inscriben ya en un proyecto diferente de democracia que puede reorientar el desarrollo político de América Latina. Los tres presidentes no vacilan en expresarlo: quieren refundar sus respectivos Estados, y Venezuela ya ha avanzado definitivamente en esta dirección.

En tercer lugar, interesa indagar más esta competencia de candidatos como abanderados de diferentes conceptos de democracia. El concepto de democracia del cual se sirven los tres presidentes mencionados es el de la democracia participativa. No es un con-

cepto nuevo. Su contenido es bien conocido como democracia directa, también en sus diferentes mecanismos, el *referendum*, la iniciativa popular, la revocación del mandato (véase Cronin 1989). En términos ideal-típicos, la democracia directa se ha entendido como antitética a la democracia representativa, y ambos conceptos se enfrentaron en el desarrollo político en Europa del siglo XIX. Sin embargo, pueden confluir también. La gran mayoría de los Estados constitucionales de democracia representativa ha integrado mecanismos de democracia directa, como la iniciativa popular, el *referendum* en materia constitucional y a veces incluso en materia legislativa. Por lo demás, muchos elementos de la democracia constitucional contienen componentes representativos y plebiscitarios a la vez (véase Fraenkel 1968). Un buen ejemplo lo constituyen las elecciones presidenciales que a veces se convierten en plebiscitos personales, sobre todo cuando los candidatos, aunque de partido, buscan el contacto con el electorado pasando delante de los partidos políticos. Estas tendencias aumentan en la medida que las candidaturas no provienen de los partidos políticos, o sea, no crecen y maduran en medio de instituciones de representación de intereses de tipo ideológico programático, sino son externas. Ambos tipos de candidaturas ya tienen raíces profundas en la política latinoamericana, en unos países más, como en el Perú, en otros menos, como en Chile.

Sin embargo, el concepto de democracia participativa, como está articulado por los jefes de Estado en Venezuela, Bolivia y Ecuador, no alude a la integración de los mecanismos de democracia directa en la democracia representativa, proceso que transcurrió en muchos Estados en América Latina (véase Zovatto 2007). Como consecuencia, algunos países incluyeron incluso en la definición de su democracia el adjetivo participativo al lado de representativo. El concepto, en su nueva comprensión, aspira a la sustitución de la democracia representativa. Hay académicos por ejemplo que no se dan cuenta de este cambio (Hernández Valle 2002), otros lo minimizan (Moderne 2002), unos más lo defienden desde una plataforma política (Bonavides 2006). Hasta ahora son pocos los que

perciben la diferencia de manera tan clara como Giovanni Sartori (2005), quien ha señalado también los riesgos que corre América Latina con su desdén por la democracia representativa, aunque hay que señalar también que existieron advertencias tempranas que llamaron la atención a este respecto (Zimmermann 1992).

El nuevo concepto que ganó un perfil específico a partir de la experiencia venezolana, rompe con la mencionada tradición integracionista, dado que los candidatos presidenciales sin vínculo con un partido establecido e institucionalizado presentan su método de comunicación directa con el pueblo como un proyecto diferente a la democracia representativa. Aprovechan fehacientemente la desconfianza generalizada frente a las instituciones del Estado, articulan públicamente el malestar con las instituciones representativas, acorde con el que expresan las encuestas. Prometen romper las incrustaciones de la política de partidos, idealizando e instrumentalizando la relación directa entre gobernantes y gobernados en su carrera por el poder. No solamente cuestionan a las instituciones, sino que también las declaran como factores causantes de la mala situación económica y social que atraviesa el pueblo. La consigna del ahora presidente de Bolivia, Evo Morales, era “al diablo con las instituciones”, cuando antes de su elección con sus movilizaciones en la calle hizo imposible la implementación de políticas públicas acordadas por las instancias representativas. Era también el hito del candidato Andrés Manuel López Obrador a la Presidencia de México, cuando el resultado electoral le resultó adverso.

Respecto a su programa, los candidatos del proyecto antisistema que proponen bajo el lema refundación de la democracia, pretenden sólo corresponder a lo que el pueblo piensa y pide. Es el ingrediente populista de su ideario. Su proyecto de gobierno lo definen de manera muy vaga para mantener toda flexibilidad táctica. Aprovechan la inseguridad de la gente frente a procesos económicos y sociales generados por factores que también producen miedo (la globalización y el neoliberalismo), procesos a los que están sometidos sin entenderles bien, lo que genera en la masa una reacción

hacia una solución autoritaria por parte de un liderazgo personal. Estos personajes prometen seguridad y ofrecen orientación, gracias a lo cual atraen el voto de la masa de gente insegura, desorientada y de votación flotante. Aunque las soluciones que proponen, en realidad, no están a la altura de los problemas que tiene que enfrentar el país para su desarrollo económico y social a mediano y largo plazo, el mayor grado de legitimidad del concepto populista-antisistema resulta de la combinación de un liderazgo personal carismático con una política de distribución social (caso de Chávez como presidente venezolano y de López Obrador como gobernador del Distrito Federal en México). Una vez alcanzado el gobierno, la llamada refundación de la democracia les sirve para ocultar el desmantelamiento del Estado constitucional existente, y los mecanismos de la democracia participativa les sirven para desplazar a los demás órganos constitucionales y monopolizar el poder.

Frente a la disyuntiva señalada, las elecciones presidenciales pueden alcanzar una enorme importancia en el futuro cercano, pues involucran el peligro de que el pueblo pierda las libertades que actualmente goza, pero que menosprecia frente a los problemas económicos y sociales que sufre.

Observando el desarrollo de la democracia en América Latina y tomando como criterio la presencia de los diferentes conceptos de democracia en la competencia electoral en elecciones presidenciales, podemos establecer el siguiente esquema tipológico:

- Competencia entre dos representantes de la democracia representativa: por ejemplo, Chile.
- Competencia entre un representante (o más, pero con menos posibilidades de ganar) de la democracia representativa y otro de la democracia populista: por ejemplo, Bolivia, Perú y México.
- Competencia entre dos representantes de la democracia populista: primer caso, Ecuador.

— Competencia restringida con dominio autoritario del concepto populista: primer caso. Venezuela.

El futuro del desarrollo de los tipos de competencia que se presencian en las elecciones presidenciales en América Latina dependerá de muchos factores. Es muy notoria la falta de cultura institucional en la región. Y muy extendida la idea de que el fin legitima los medios. En la medida en que la democracia representativa con los programas que se proponen en su interior no llegue a resolver los problemas de desigualdad social y de pobreza, es muy probable que el discurso populista-participativo tenga amplia aceptación. Para que la democracia constitucional representativa pueda defenderse a través de sus candidatos en esta contienda electoral, es necesario mejorar el desempeño del sistema democrático. Es en este aspecto que se vinculan las consideraciones institucionales —relacionadas con la gobernabilidad— con las dedicadas a la dimensión histórico-política de las elecciones presidenciales en América Latina, hoy y mañana. El concepto de democracia participativa de tipo populista-autoritario florece y se impone exactamente allí donde la democracia representativa ha entrado en una profunda crisis, donde la gobernabilidad ha sido extremadamente limitada. Nadie que conozca la historia reciente de Venezuela, Bolivia y Ecuador puede ignorar la certeza de esta observación.

III. RESUMEN

En mi charla he tratado el tema bajo dos aspectos, el del diseño institucional y el de la dinámica histórico-política, vinculados ambos y a su manera con la gobernabilidad democrática.

En cuanto al aspecto de diseño institucional, me he concentrado en el sistema electoral presidencial como posible instrumento de apoyo a la gobernabilidad, distinguiendo tres tipos de sistemas que se aplican en América Latina: el sistema mayoritario, el sistema de pluralidad y el sistema de pluralidad adaptado, considerando sus

pros y contras. He marcado la diferencia principal entre ellos en relación con sus respectivas contribuciones a la gobernabilidad que se manifiestan sobre todo en grados diferentes con los que fomentan la legitimidad o alternativamente la capacidad para gobernar del elegido. En mi evaluación, me he pronunciado en favor del sistema de pluralidad adaptado porque se presta a aumentar ambos objetivos a la vez: mayor grado de apoyo electoral, criterio de mayor legitimidad, y mayor concentración en el sistema de partidos, criterio de mayor capacidad gubernativa.

En cuanto al aspecto de la dinámica histórico-política, he diferenciado entre dos tendencias. La primera se refiere al alto grado de continuidad personal en la presidencia que se manifiesta en las reelecciones inmediatas (hecho posible por reformas constitucionales) y alternas, una tendencia que parece contradecir la permanente observación, fundamentada en los resultados demoscópicos, de desconfianza, frustración y hartazgo del electorado frente a la clase política. Otra tendencia, sin embargo, que confirma este ambiente crítico al funcionamiento de la democracia en América Latina, consiste en el efectivo cuestionamiento de la democracia constitucional representativa que se observa con fuerza en algunos países. Este cuestionamiento se fundamenta a nivel teórico-ideológico en el concepto de democracia participativa, donde este concepto de democracia, tan de moda en América Latina y tan mal entendido en sus implicaciones, está proyectado para sustituir el de la democracia representativa. A nivel de las elecciones presidenciales, la presencia de este proyecto, dotado de un discurso populista-antiinstitucional, se manifiesta en candidatos que cambian profundamente el escenario de la competencia por la Presidencia del país. No se trata más de decidir quién puede gobernar en el marco de la democracia constitucional representativa, sino de determinar el tipo de sistema político. Este tipo de competencia implica el peligro de que el propio pueblo, sin medir bien las consecuencias de su voto, pueda abrir el camino hacia la instalación de un régimen autoritario y así acabar con la democracia. Una vez en el gobierno, los protagonistas del concepto de democracia participativa-popu-

lista tienden a establecer una especie de régimen autoritario-electoral, es decir de base popular sin competencia real entre partidos políticos. El futuro de las elecciones presidenciales está muy vinculado con el desenlace del enfrentamiento entre los candidatos que compiten sin cuestionar el concepto liberal representativo de la democracia, y los protagonistas del concepto autoritario populista —llamado participativo— de la democracia.