



## Comentario sobre PRODDAL

Fabiano Santos\*

América Latina presenta una aparente paradoja al analista político: al mismo tiempo en que existe, en los países de este continente, una visión bien consolidada entre las elites dirigentes y los formadores de opinión de que la democracia es el régimen ideal de organización de la vida política, se observa también un histórico de inestabilidades e impasses responsables por la ruptura de las reglas del juego, seguida de períodos de violencia y arbitrios. Durante parte de la década de 90, la respuesta de analistas para esta trayectoria errática incidió sobre la naturaleza de las elecciones institucionales promovidas por los latinoamericanos, elecciones plasmadas en las Constituciones de estos países.

De forma resumida, dos opciones institucionales, bastante difundidas, merecieron destaque negativo: el sistema de gobierno presidencial y el sistema electoral proporcional, conjugación de reglas a la que se llamó "combinación explosiva". La esencia del argumento puede ser expuesta de la siguiente manera: con frecuencia, presidentes son electos sin que su partido logre obtener la mayoría de las plazas en el Legislativo. Por consiguiente, es también frecuente el recurso a coaliciones, con vistas a constituir una mayoría legislativa, muchas veces por medio del clientelismo. Dos consecuencias advienen de este mecanismo: a) la diminuta disposición del jefe del Ejecutivo de compartir el poder, por su auto-atribución de portador de la voluntad de la totalidad de la nación; y b) los partidos o facciones dentro de los partidos tienden a desarrollar comportamientos no cooperativos, apostando en el fracaso del gobierno, no asumiendo la condición de partido de gobierno y actuando de forma indisciplinada. Consecuentemente, es bastante común verificar la formación de coaliciones poco consistentes, lo que lleva a la parálisis del gobierno y, en casos extremos, al cuestionamiento de la misma autoridad presidencial. Dada la rigidez del sistema de gobierno, que está basado en mandatos fijos, tales crisis acaban asumiendo connotación institucional y pueden ocasionar el colapso de la democracia.

La virada del siglo sirvió no solo para consagrar como definitiva la decisión de los países de América Latina de ser gobernados en el contexto de la democracia, pero también para demostrar que la causa de las frecuentes crisis de inestabilidad política pueden no estar ubicadas en sus decisiones institucionales. En primer lugar, es necesario tomar en consideración la naturaleza de la agenda enfrentada por los presidentes del continente a lo largo de la década de los 90 e inicio del nuevo siglo. Crisis inflacionarias agudas y endeudamiento, combinados con un contexto económico internacional restrictivo, impusieron a todos estos países la necesidad de reestructurar relaciones secularmente establecidas entre los sectores público y privado. Mas allá de las cuestiones de mérito de las reformas estructurales promovidas en el continente, es importante notar que estas, invariablemente, implicaron, y aún implican, la modificación de la Carta Constitucional de estas naciones. Esto viene produciendo dos efectos fundamentales: afecta directamente el tamaño de la mayoría legislativa necesaria para aprobar la agenda presidencial, lo que impone la construcción de coaliciones, y crea tensiones en el interior de la

propia base de apoyo de los gobiernos, principalmente en países gobernados por partidos de centro-izquierda o de fuerte base sindical.

En el rastro de la fuerte crítica a los análisis institucionales, la actual visión sobre las perspectivas de consolidación y perfeccionamiento de América Latina cambió su foco, incorporando en la agenda de reflexión cuestiones de naturaleza substantiva y de comportamiento y cuestiones sobre la capacidad de promover la justicia, disminuir desigualdades y aliviar la pobreza. Prueba contundente de este cambio se encuentra en el *Informe sobre el Desarrollo de la Democracia en Latinoamérica*, patrocinado por el PNUD, que contó con la colaboración de diversos expertos en el tema. Problemas institucionales, aglutinados bajo el rótulo de ciudadanía política, tienen tratamiento limitado a pocas páginas, mientras que los asuntos “substantivos” conforman gran parte del informe. En este sentido, no hay dudas de que es un avance la inclusión, en la evaluación del desempeño de la democracia, de cuestiones relativas a la capacidad del gobierno representativo de solucionar la desigualdad y la exclusión social. No obstante, esto no puede servir de pretexto para que se desconsidere la relevancia del tema institucional, bajo la pena de que se caiga en el equívoco inverso al que cometieron los hiper-institucionalistas: el de considerar las reglas poco relevantes, por el simple hecho de no haber sido verificada, hasta el momento, la efectiva resolución de una historia secular de injusticia social. El informe merece lectura atenta y con criterio no apenas por sus cualidades intrínsecas, pero también como medio de re-evaluar el conjunto de argumentos que tendieron a condenar la democracia latinoamericana por sus elecciones institucionales.

\*Cientista político, Profesor e Investigador de IUPERJ (Instituto de Pesquisas do Rio de Janeiro).