

# Cultura política, gobernabilidad y élites parlamentarias en América Latina\*

ANTONIA MARTÍNEZ\*\*

*Resumen: El trabajo se inscribe dentro de las líneas de investigación que han destacado la importancia que la cultura política de las élites y su proceso de aprendizaje político en los procesos de cambio de régimen, tienen para la consolidación de las democracias y la gobernabilidad de las mismas. Desde esta perspectiva, el artículo se construye sobre tres temas esenciales. El primero se refiere a cuáles son los valores de la élite parlamentaria de diez países latinoamericanos desde la lógica de que la configuración de una cultura política democrática será un factor que ayudará significativamente a la construcción y mantenimiento de las democracias en la región. El segundo aspecto trata sobre cuáles deben ser algunas de las características sobre las que se deben construir las democracias en la zona, concretamente sobre el nivel de inclusividad o exclusividad políticas. Finalmente, se trata de dilucidar la fortaleza del valor "presidencialismo" entre la élite parlamentaria latinoamericana.*

*Abstract: This article falls within the category of research that highlights the importance of the political culture of the elites and their process of political learning during the regime's process of change for the consolidation of democracies and the governability of the latter. From this perspective, the article focuses on three main issues. The first refers to what the values of a parliamentary élite of ten Latin American countries are from the point of view that shaping a political culture will be a factor that will significantly contribute to the creation and preservation of democracies in the region. The second concerns the nature of the basis on which democracies in the area will be built, specifically the level of political inclusiveness or exclusiveness. Finally, the article will attempt to assess the strength of "presidentialism" among the Latin American parliamentary élite.*

EN UN CONTEXTO INTERNACIONAL marcado por la reconstrucción europea posterior a la segunda guerra mundial, el comienzo de la guerra fría y los procesos de descolonización, el tema que adquirió gran relevancia en los debates de los científicos sociales fue el de la construcción de sistemas democráticos nuevos y estables. Uno de los esquemas propuestos para debatir la democracia en tanto posibilidad se articuló sobre la idea de que existía una relación positiva entre industrialización y democracia. Se destacó la correlación entre crecimiento económico, impacto social del mismo y mayor posibilidad de contar con un sistema democrático,<sup>1</sup> si bien se empezó a cuestionar el proceso causal por el que el desarrollo económico implica un aumento en las opciones democráticas.

\* Este trabajo se enmarca dentro del proyecto de investigación *Élites parlamentarias en América Latina*, financiado por la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología, número de referencia SEC95-0845 y dirigido por Manuel Alcántara.

\*\* Dirigir correspondencia a Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Universidad de Salamanca, San Pablo 26 (Torre de Abrantes), 37 001, Salamanca, tel. 34-23-294636; fax:34-23-294637; e-mail:antoniam@gugu.usal.es.

<sup>1</sup> Seymour M. Lipset, 1959, "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", *American Political Science Review*, vol. 53, pp. 69-105.

América Latina se configuró como uno de los objetos de aplicación de la teoría de la modernización, al mismo tiempo que estos planteamientos influyeron fuertemente en la metodología y en las conclusiones de los estudios que investigadores latinoamericanos llevaron a cabo a partir de los años sesenta.<sup>2</sup> Al mismo tiempo, y como reacción, se elaboraron algunos de los trabajos más influyentes en el ámbito latinoamericano, que intentaban proporcionar otras herramientas analíticas y conceptuales capaces de explicar el relativo subdesarrollo de la región. La teoría de la dependencia se configuró sobre el mismo objeto de estudio que la escuela de la modernización, aunque desde implicaciones metodológicas y de investigación diferentes.<sup>3</sup>

Con idéntica preocupación de analizar qué elementos están relacionados con el surgimiento y estabilidad de las democracias, pero intentando superar el reduccionismo que implica focalizar los estudios en las condiciones económicas y sociales asociadas a los sistemas democráticos, se elaboró la propuesta construida sobre factores culturales. El énfasis se articuló sobre el conjunto de valores y actitudes políticas que son compartidos y que conforman el fundamento de la estabilidad democrática.<sup>4</sup> Esta línea de estudio fue percibida, también, como eficaz en el análisis de los países de América Latina y fue evidente desde el primer momento, con la inclusión del caso mexicano en el trabajo de Almond y Verba. El contraste entre la experiencia de desarrollo latinoamericano y la de Estados Unidos o Europa occidental fue justificado como efecto de la pervivencia de instituciones y actitudes tradicionales provenientes del pasado colonial. Las investigaciones responsabilizaron a los valores del catolicismo, a la abundante población india y a las élites rurales aristocráticas de la persistencia de pautas de comportamiento irracional que limitaron los esfuerzos de dichos países para lograr el desarrollo económico, político y social. En este sentido, uno de los trabajos más influyentes fue el de Lipset y Solari,<sup>5</sup> que destacó cómo el relativo fracaso de los países latinoamericanos para desarrollarse, en una escala comparable a Estados Unidos y Europa, fue resultado de las variaciones en los sistemas de dominación en ambas áreas. Mientras el de Gran Bretaña tuvo la ventaja de extender principios derivados de la élite protestante y de conformar sociedades en las que habían desaparecido los elementos feudales, en América Latina el catolicismo fue dominante durante siglos y las élites gobernantes potenciaron la consolidación de una estructura social congruente con los valores tradicionales. Junto a ello, el modelo educacional sólo habría servido para perpetuar dicho esquema y continuar la socialización de la población con actitudes inadecuadas para el desarrollo político de esos sistemas.

<sup>2</sup> Uno de los autores pioneros en la aplicación de esta perspectiva en América Latina fue Gino Germani, 1962, *Política y sociedad en una época de transición. De la sociedad tradicional a la sociedad de masas*, Paidós, Buenos Aires.

<sup>3</sup> Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, 1970, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Siglo XXI Editores, México; Osvaldo Sunkel y Pedro Paz, 1970, *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Siglo XXI Editores, México.

<sup>4</sup> G. A. Almond y S. Verba, 1963, *The Civic Culture*, Princeton University Press, Princeton.

<sup>5</sup> S. Lipset y A. Solari (comps.), 1963, *Élites in Latin America*, Holmes & Meier, Nueva York.

Esta línea de investigación ha sido recorrida por numerosos autores. Con elaboraciones distintas, todos han coincidido en el impacto de los principios tradicionales sobre la economía y la evolución política latinoamericana. Las actitudes sociales, los determinantes culturales y el papel de los aspectos tradicionales son los que explican las conductas políticas y económicas en América Latina y sus dificultades para acceder a una sociedad moderna. La inviabilidad de las estructuras políticas latinoamericanas para hacer eficientes los mecanismos de integración, sugieren que la única solución real es alterar los sistemas de valores de la población. Desde este punto de vista, y con un planteamiento genérico, las conductas autoritarias, las organizaciones económicas corporativistas y el rechazo hacia los principios democrático-liberales, son el resultado de una tradición que dificulta el establecimiento de regímenes democráticos estables en América Latina.<sup>6</sup>

Sin ahondar en este pesimismo reduccionista, estudios posteriores sobre los factores que incidían en la quiebra democrática se articularon a las premisas elaboradas por Linz sobre la lealtad de las élites hacia los mecanismos e instituciones democráticas.<sup>7</sup> De forma similar, los análisis sobre procesos de transición política basados en las estrategias de los actores han planteado como variable implícita la cultura política de las élites.<sup>8</sup> Estos trabajos no entran en la discusión de si una cultura política deficiente es la variable que explica el mal funcionamiento y el derrumbe de los regímenes democráticos o si el esquema resolutivo es el inverso. Señalan, únicamente, que la presencia de determinados factores en las conductas de las élites pueden ayudar a que las democracias no desaparezcan o a que determinados países abandonen el *genus* autoritario.

En esta línea de análisis, un aspecto relevante deriva de que las nuevas reglas, mecanismos y procedimientos democráticos precisan, para su realización efectiva, de un complejo proceso de institucionalización.<sup>9</sup> El principal componente de este proceso es el aprendizaje político que se desarrolla durante la transición y que debe constituirse en el núcleo central del nuevo experimento político en la medida en que se configura en la forma genérica para lograr el surgimiento y cristalización de las identidades, rutinas y criterios compartidos para la resolución de los conflictos en cualquier sociedad.<sup>10</sup> La construcción de un marco de referencia mediante el aprendizaje político por parte de las élites, favorece el establecimiento de regímenes democráticos caracterizados por su funcionamiento regular.

<sup>6</sup> Algunos de los autores de esta línea son H. Wiarda (comp.), 1974, *Politics and Social Change in Latin America: The Distinct Tradition*, Amherst, Mass.; F. Pike y T. Stritch (comps.), 1974, *The New Corporatism: Social-Political Structures in The Iberian World*, Notre Dame University, Notre Dame; H. C. F. Mansilla, 1991, "Aspectos antidemocráticos y antipluralistas en la cultura política latinoamericana", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 74, pp. 17-42.

<sup>7</sup> Juan J. Linz, 1987, *La quiebra de las democracias*, Alianza, Madrid.

<sup>8</sup> Larry Diamond (comp.), 1993, *Political Culture and Democracy in Developing Countries*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, p. 4.

<sup>9</sup> Arturo Valenzuela, 1990, "Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notions, Process and Facilitating Conditions", *Working Papers*, núm. 150, Helen Kellogg Institute, Notre Dame University, Notre Dame.

<sup>10</sup> Norbert Lechner, 1986, *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, pp. 154-179.

Desde esta perspectiva, el presente trabajo parte de la premisa de que los valores que orientan las actitudes y comportamientos de las élites políticas son uno de los factores que, con mayor relevancia permiten explicar la consolidación de regímenes democráticos,<sup>11</sup> sin que ello implique prescindir de la importancia de las actitudes de la población y de la legitimidad de las instituciones democráticas como elementos esenciales. A su vez, si bien la clase política está afectada en sus decisiones por los mecanismos democráticos que le exigen mayor responsividad,<sup>12</sup> su margen de autonomía se incrementa en el ámbito de discusión de los diseños institucionales que conforman uno de los temas que influye en la calidad democrática de los nuevos regímenes y en la gobernabilidad de los mismos.

En las siguientes páginas se reflexionará sobre algunos de los elementos que conforman la cultura política de la clase parlamentaria latinoamericana desde una doble vertiente. En primer término, ya que se parte de la premisa de que los valores de la clase política ayudan a explicar la consolidación democrática, se analizará la legitimidad que otorgan los diputados latinoamericanos a la democracia y a las elecciones como uno de los mecanismos neurálgicos de tal consolidación. Simultáneamente, se hará énfasis en el nivel de inclusividad o exclusividad que, para los parlamentarios, debe caracterizar a sus regímenes democráticos. En segundo lugar, asumiendo la propuesta de que los diseños institucionales influyen en la gobernabilidad de los sistemas políticos, se estudiarán las posiciones de la clase parlamentaria en relación con las opciones presidencialistas y parlamentaristas como formas de gobierno.<sup>13</sup>

## I. CLASE PARLAMENTARIA Y DEMOCRACIA

Diversos autores<sup>14</sup> han argumentado que la persistencia de un régimen político está relacionada con el apoyo que éste sea capaz de generar. Ya que la legitimidad esté definida en términos de creencias y apoyos, o en relación con la presencia o ausencia de opciones preferibles, un elemento determinante es caracterizar en qué medida para la clase política ocupa un lugar preferente la valoración de la democracia. En los procesos de cambio y de consolidación de los regímenes, la élite política ejerce un papel predominante, tanto por su influencia directa en el funcionamiento de las instituciones como por el efecto que sus comportamientos pue-

<sup>11</sup> Michael Burtonel, Richard Guntherd y John Higley, 1992, "Introduction: Elite Transformations and Democratic Regimes", en *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 1-37.

<sup>12</sup> Klaus Von Beyme, 1995, *La clase política en el Estado de partidos*, Alianza, Madrid, p. 191.

<sup>13</sup> Para ello se utilizarán los datos de diez países contenidos en la encuesta sobre *Élites parlamentarias en América Latina* y, así, el material manejado es el proveniente de las opiniones expresadas por la clase parlamentaria. Estas encuestas fueron llevadas a cabo en el período que comprende de enero de 1995 a enero de 1996. Se han realizado 52 en Costa Rica, 61 en Colombia, 94 en Chile, 46 en El Salvador, 67 en Honduras, 103 en México, 49 en Nicaragua, 87 en Perú, 62 en República Dominicana y 66 en Venezuela. Por tanto, el análisis se articula sobre 687 encuestas realizadas en 10 países.

<sup>14</sup> Juan J. Linz, 1987, *La quiebra de las democracias*, Alianza, Madrid; Leonardo Morlino, 1985, *Cómo cambian los regímenes políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

den generar en otros estratos de la población.<sup>15</sup> En consonancia con los objetivos perseguidos, en primer término se va a establecer la posición que el valor democracia, en términos ideales y como marco que asegura el orden político y social, ocupa en el esquema de referencia de la élite considerada. Este análisis se llevará a cabo desde la óptica de si existen diferencias por países y por partidos en cada contexto nacional.<sup>16</sup> En un segundo epígrafe, y con idéntico doble nivel de análisis, se estudiará la valoración de las elecciones. Finalmente, se analizará el margen de inclusividad o exclusividad a través del cual conciben los parlamentarios la democracia.

Después de los procesos de transformación que han experimentado los regímenes políticos latinoamericanos y del cuestionamiento de los autoritarismos de distinto signo en la región, el valor democracia está presente con distinta intensidad en las élites parlamentarias como efecto de las experiencias de funcionamiento de los sistemas políticos previos. Si bien de la formulación de la pregunta no es posible abstraer el apoyo al régimen democrático, sí puede derivarse el grado en el que éste es percibido como el mejor esquema de resolución de conflictos. Desde esta perspectiva, los datos contenidos en el cuadro I manifiestan que, en todos los países considerados, el mayor número de diputados, con diferentes intensidades, se manifiesta muy de acuerdo con la idea de que la democracia es el mejor sistema político.

CUADRO I

## VALORACIÓN DE LA DEMOCRACIA COMO RÉGIMEN PREFERIBLE (%)

	<i>Muy de acuerdo</i>	<i>+/- de acuerdo</i>	<i>+/- en desacuerdo</i>	<i>Muy en desacuerdo</i>
Costa Rica	90.4	9.6	0.0	0.0
Colombia	80.3	14.8	1.6	3.3
Chile	80.6	18.3	1.1	0.0
El Salvador	53.4	44.4	2.2	0.0
Honduras	63.7	36.3	0.0	0.0
México	81.6	13.6	3.9	1.0
Nicaragua	85.7	12.2	2.1	0.0
Perú	79.3	14.9	4.6	1.2
R. Dominicana	80.6	17.7	1.7	0.0
Venezuela	87.9	7.6	4.5	0.0

P. En contextos de crisis económica e inestabilidad política en que a un sistema político se le plantea la toma de importantes decisiones, ¿estaría Ud. de acuerdo con la afirmación de que la democracia es siempre el mejor sistema político para un país? Elija una de estas opciones.

<sup>15</sup> Julián Santamaría, 1994, "El papel del Parlamento durante la consolidación democrática y después", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 84, p. 18.

<sup>16</sup> La pregunta sobre la que está construido el cuadro I está redactada en los siguientes términos: "En contextos de crisis económica e inestabilidad política en que a un sistema político se le plantea la toma de importantes decisiones, ¿estaría de acuerdo con la afirmación de que la democracia es siempre el mejor sistema político para un país? Elija una de estas opciones".

Con base en dicha distribución porcentual, es factible elaborar una primera clasificación de países distinguiendo entre los que pueden encontrarse con dificultades para consolidar sus regímenes, debido a la tendencia de su clase parlamentaria a considerar otras alternativas a la democracia, de aquellos que están en un escenario opuesto. Un primer grupo está constituido por los países en los que más del 75% de sus diputados otorga el valor más alto a la democracia como régimen político preferible, frente a un segundo en el que menos de tres de cada cuatro diputados estaría de acuerdo con dicha opción. Dentro de este último modelo quedarían El Salvador y Honduras, mientras que en el resto de los supuestos su clase parlamentaria sería, *a priori*, más tendente a articular comportamientos leales hacia la democracia y donde podría haber menos dudas sobre la consolidación de la misma. Sin embargo, es preciso contrastar esta clasificación y, para ello, se recurrirá a otra de las preguntas contenidas en el cuestionario y cuya información se recoge en el cuadro II.

CUADRO II

## DEMOCRACIA, DESORDEN Y DESORGANIZACIÓN (%)

	<i>Muy de acuerdo</i>	<i>+/- de acuerdo</i>	<i>+/- en desacuerdo</i>	<i>Muy en desacuerdo</i>
Costa Rica	1.9	5.8	3.8	88.5
Colombia	3.3	14.8	19.7	62.2
Chile	0.0	8.5	16.0	75.5
El Salvador	4.5	25.1	56.8	13.6
Honduras	3.0	21.2	59.1	16.7
México	0.0	7.8	16.5	75.7
Nicaragua	14.3	34.7	30.6	20.4
Perú	4.7	12.9	16.5	65.9
R. Dominicana	0.0	8.1	11.3	80.6
Venezuela	1.5	7.6	10.6	80.3

P. ¿Qué grado de acuerdo mostraría Ud. con la afirmación de que la democracia es peligrosa porque puede traer desorden y desorganización?

A diferencia de lo observado de forma previa, no en todos los países el mayor porcentaje de diputados está de acuerdo con la idea de que la democracia no implica cierto grado de inestabilidad social y política. Sólo en Costa Rica, Chile, México, República Dominicana y Venezuela, tres de cada cuatro diputados están en disconformidad con los efectos negativos que puede acarrear el régimen democrático, mientras que los de El Salvador, Honduras y Nicaragua se sitúan en el extremo opuesto. ¿A qué se deben estas significativas disparidades al comparar ambas informaciones? Obviamente a que no todos los diputados que se manifestaron de acuerdo con la idea de que la democracia era la opción preferible siguen mostrando su disconformidad con las implicaciones negativas de la misma, hecho que queda evidenciado en los datos del cuadro III.

## CUADRO III

## DEMOCRACIA COMO SISTEMA QUE ASEGURA EL ORDEN (%)

Costa Rica	91.4
Colombia	67.3
Chile	82.6
El Salvador	20.8
Honduras	21.4
México	82.1
Nicaragua	21.4
Perú	69.5
R. Dominicana	84.0
Venezuela	79.3

Se recoge el porcentaje de diputados que manifestó estar "muy de acuerdo" con la idea de que la democracia era el mejor sistema político y siguió contestando estar "muy en desacuerdo" con la idea de que la democracia no asegura el orden político y social.

El resultado es que no todos los diputados están de acuerdo en que la democracia sea el mejor sistema en términos ideales y, simultáneamente, la perciben como el régimen más idóneo para asegurar el orden político. Es decir, si bien tres de cada cuatro diputados de los países considerados, con la excepción de El Salvador y Honduras, muestran dentro de sus valores políticos el de la democracia, no se trata de un principio arraigado en todos ellos. Se observa, por tanto, no un déficit de lo que representa la democracia en términos ideales sino, más bien, una inadecuación de dichos planteamientos con el esquema efectivo de resolución de conflictos que puede articular un régimen democrático. Tanto el desempeño y productos negativos del funcionamiento de los gobiernos autoritarios recientes como la revalorización y extensión geográfica de la idea democrática, son razones explicativas de la percepción positiva de los parlamentarios hacia la democracia como esquema ideal válido para construir sus regímenes políticos. Pese a ello, la articulación de la democracia en la zona, en términos generales y de forma tradicional, se ha acompañado de situaciones de ingobernabilidad y de contextos de ineficacia y de exclusión. La práctica democrática previa ha adolecido de desfases, incluso procedimentales, en relación con los referentes teóricos y con los modelos de otros países. Ambos aspectos clarifican la disyuntiva manifestada por los diputados y su actitud a valorar en términos teóricos la democracia, así como sus reticencias a que, en los nuevos contextos, vuelvan a dibujarse escenarios caracterizados por la inestabilidad y la difícil gobernabilidad previa.

Podemos, ahora, intentar un diseño más completo de diferentes tipos de sistemas políticos desde la óptica de cuáles son los valores de su élite parlamentaria en torno a la idea democrática. Dentro de un primer grupo se encontrarían los países en los que, al menos, el 75% de sus diputados se pronuncian, simultáneamente, por considerar a la democracia como el mejor sistema político y en desacuerdo

con que pueda alterar el orden político y social, es decir, estaríamos hablando de los casos de Costa Rica, Chile, Venezuela, México y República Dominicana. Asegurar la estabilidad de sus respectivos regímenes políticos se conforma en el elemento que aglutina a estos países y justifica su coincidencia en esta clasificación. No en vano los tres primeros se han constituido, tradicionalmente, en los de mayor duración de sus respectivas democracias en relación con el resto del contexto latinoamericano. Incluso los diputados mexicanos y dominicanos muestran su acuerdo sobre la importancia de mantener la estabilidad del sistema político, aun cuando estén enfrentados a un deficiente funcionamiento del mismo.

Un segundo grupo aglutina a aquellos casos como los de Colombia y Perú en los que, conjuntamente, al menos dos de cada cuatro diputados cumplen ambas premisas, es decir, se trata de países que se caracterizan por un inadecuado desempeño de sus regímenes. El clima de desorden político en el que se inscriben ambos supuestos provoca que el tema de mayor relevancia para su clase parlamentaria sea el de asegurar la gobernabilidad. Por ello los parlamentarios, en ambos casos, no cuestionan la idea de la democracia en términos ideales sino la efectiva capacidad de ésta para lograr la gobernabilidad, esto es, lo que no ha conseguido asegurar de forma tradicional. Finalmente, se conforma un modelo constituido por El Salvador, Honduras y Nicaragua en el que, al menos un diputado de cada cuatro cumplen las dos premisas. Sus procesos de cambio se han caracterizado por realizarse en un contexto de escaso orden político y social, factor que sigue influyendo en la dificultad para lograr la instauración de un régimen democrático. Son todos ellos países que pueden clasificarse conjuntamente por su consonancia en relación con sus problemas para institucionalizar las novedosas democracias. De ahí que sus diputados tengan en común el bajo valor que otorgan a la democracia como referente capaz de superar los problemas de inestabilidad que han acompañado, tradicionalmente, el desempeño de los regímenes previos y que sigue sin lograrse como resultado del establecimiento de un sistema democrático.

Después de los procesos de transición política experimentados por algunos países latinoamericanos, se ha destacado la relación entre la posición ideológica de la clase política y mayores posibilidades de estabilidad democrática. Dentro de este esquema, la existencia de significativos sectores situados en posiciones de centro-izquierda implicaría una revalorización de los valores y procedimientos democráticos y, por tanto, un mayor grado de seguridad sobre la persistencia de la democracia. La cuestión sería, por tanto, determinar cuáles son las posiciones medias, en términos ideológicos, que se corresponden con la mejor percepción de la democracia como forma ideal, así como establecer posibles variaciones en la relación entre ambas variables en los casos considerados, de acuerdo con la información recogida en el cuadro IV.

CUADRO IV

## POSICIÓN IDEOLÓGICA Y VALORACIÓN DE LA DEMOCRACIA EN TÉRMINOS IDEALES

	<i>Muy de acuerdo</i>	<i>+/- de acuerdo</i>	<i>+/- en desacuerdo</i>	<i>Muy en desacuerdo</i>	<i>Media</i>
Costa Rica	5.2	4.6	—	—	6.7
Colombia	5.7	4.8	4	6	7.5
Chile	4.6	6.4	7	—	5.8
El Salvador	4.8	5.3	3	—	4.9
Honduras	5.5	5.4	—	—	5.5
México	5.1	5.3	4.5	5	6.8
Nicaragua	3.9	3.2	1	—	4
Perú	5.6	6.4	3.5	5	7.7
R. Dominicana	5	5.4	5	—	5.1
Venezuela	4.4	4.6	4.9	—	8.2

El índice de asociación,  $r$  de Pearson, entre la valoración de la democracia en términos ideales y la ubicación de los diputados es de .397 en Costa Rica, de .552 en Colombia, de .000 en Chile, de .752 en El Salvador, de .673 en Honduras, de .889 en México, de .356 en Perú, de .525 en República Dominicana, de .237 en Venezuela y de .143 en Nicaragua.

A través de los datos contenidos en el cuadro IV se constata cómo los diputados que mejor valoran la democracia en términos ideales se agrupan, por término medio, en el centro-izquierda y en el centro. La relevancia de este hecho se diluye, de acuerdo con nuestra premisa de partida, en la medida en que esas mismas posiciones se evidencian, en términos generales, en el resto de valoraciones sobre la poliarquía. Sólo en los supuestos de Chile y El Salvador se observa una preponderancia de las posiciones de centro-derecha e izquierda, respectivamente, de forma conjunta con los mayores desacuerdos con la democracia como opción preferible. En todo caso lo que sí se establece es que, en el interior de cada país y en la mayoría de los casos, hay un desplazamiento que acerca más a los diputados a identificarse con la izquierda conforme la percepción de la democracia se hace más negativa, con la única excepción significativa y congruente de Chile. Incluso si sobre este tema se observan las respuestas dadas por los partidos políticos relevantes en el interior de cada sistema político, es posible concluir con la no polarización de los diputados. Es decir, la clase parlamentaria, con cierta autonomía de la formación partidista a la que pertenece, está, mayoritariamente, de acuerdo en su consideración ideal de la democracia con desviaciones típicas, además, bajas. Sólo el partido Unión Demócrata Independiente de Chile, manifiesta con mayor claridad su proclividad a considerar otra alternativa a la poliarquía. Todo ello evidencia, con relativa independencia de su posición ideológica, una inclusión dentro de la cultura política de los parlamentarios del valor “democracia”, aun cuando éste sea más en términos ideales, lo que podría asegurar, por tanto, un mejor escenario para la consolidación de la democracia en la región. A su vez, ello refuerza la idea ya expresada de que es la experiencia de funcionamiento del

régimen político la variable que explica más las actitudes y opiniones de la clase parlamentaria sobre la poliarquía.

El segundo de los aspectos a considerar es cuál es la opinión de la élite latinoamericana sobre una de las instituciones neurálgicas de la democracia: las elecciones. La cuestión que se plantea es si se dibujan escenarios diferentes en una comparación por países y si ello es debido a un deficiente funcionamiento de la competencia electoral. Para ello se utilizarán los datos contenidos en dos preguntas de la encuesta *Élites parlamentarias en América Latina*. Mediante la primera se establecerá si los diputados perciben a las elecciones como el mejor medio de expresión de las preferencias políticas. La segunda permitirá determinar en qué medida los parlamentarios tienen dudas sobre la confiabilidad de la competencia electoral. El análisis se realizará por países como unidad de comparación para, después, determinar si las disparidades que se perciban en cada contexto nacional están relacionadas con las ubicaciones ideológicas de los diputados.

En los datos del cuadro V se observa que el mayor porcentaje de diputados en todos los países, menos en El Salvador, se muestra muy de acuerdo con la opción de que el mejor mecanismo para manifestar las diversas opciones políticas son las elecciones. Es significativo que, a diferencia de la posición de los parlamentarios en relación con la democracia como esquema de resolución de conflictos, es menor el número de países en los que su clase parlamentaria evidencia un alto acuerdo con una de las funciones de los comicios electorales. Sólo en Costa Rica, México, Nicaragua, Perú y República Dominicana, tres de cada cuatro diputados, al menos, están muy de acuerdo con que las elecciones se conforman en la opción preferible de expresión de preferencias. Un segundo grupo está conformado por Colombia, Chile, Honduras y Venezuela, en los que dos de cada cuatro diputados se pronuncian por la premisa de partida y, en un esquema distinto, se sitúa el caso de El Salvador, donde sólo uno de cada cuatro parlamentarios manifiesta su acuerdo.

CUADRO V  
ELECCIONES COMO MEDIO DE EXPRESIÓN DE PREFERENCIAS (%)

	<i>Muy de acuerdo</i>	<i>+/- de acuerdo</i>	<i>+/- en desacuerdo</i>	<i>Muy en desacuerdo</i>
Costa Rica	92.3	7.7	0.0	0.0
Colombia	72.1	24.6	3.3	0.0
Chile	68.1	25.5	6.4	0.0
El Salvador	31.1	64.4	4.5	0.0
Honduras	62.7	35.8	1.5	0.0
México	81.4	17.6	1.0	0.0
Nicaragua	79.6	14.3	4.1	2.0
Perú	85.1	11.5	1.1	2.3
R. Dominicana	80.6	17.7	1.7	0.0
Venezuela	71.2	25.8	3.0	0.0

P. En un contexto de pluralismo y amplia competencia partidista ¿estaría Ud. de acuerdo con la afirmación de que las elecciones son siempre el mejor medio para expresar unas determinadas preferencias políticas?

¿Cómo puede ser interpretado este menor apoyo, aun en términos ideales, a una de las funciones de las elecciones? Una explicación está relacionada con la desconfianza provocada por el desarrollo de los comicios en cada uno de los países. Del análisis de los datos del cuadro VI se deduce que, en todos los supuestos considerados, con la excepción de Costa Rica y Chile, significativos porcentajes de sus diputados desconfían de los procesos electorales realizados en los últimos años.

CUADRO VI  
CONFIANZA EN LOS COMICIOS CELEBRADOS EN SU PAÍS (%)

	<i>Mínima</i>	<i>Media</i>	<i>Máxima</i>
Costa Rica	0.0	0.0	100
Colombia	6.5	14.8	78.7
Chile	0.0	0.0	100
El Salvador	39.5	18.7	41.8
Honduras	13.4	40.3	46.3
México	46	25	29
Nicaragua	17.8	15.6	66.6
Perú	15.3	17.6	67.1
R. Dominicana	59.1	21.3	19.6
Venezuela	24.3	31.7	44.0

P. ¿Cuál es el grado de confianza que le han merecido las elecciones que han tenido lugar en su país en la última década? Valore de 1 a 5, siendo 1 un grado de confianza mínimo y 5 un grado de confianza máximo. Los valores 1-2 se han agrupado en un grado de confianza mínimo, 3 en un grado de confianza medio y 4-5 en un grado de confianza máximo.

Se constata que una de las cuestiones pendientes, con diferente intensidad, en la mayoría de los sistemas políticos considerados, es asegurar, incluso para la clase parlamentaria, la credibilidad electoral. Para contrastar más esta explicación podemos recurrir a determinar en qué grado los diputados que mostraron cierta disconformidad con la idea de que las elecciones fueran el mejor medio para expresar preferencias políticas manifestaron, simultáneamente, sus dudas sobre el grado de confiabilidad de los comicios, información contenida en el cuadro VII.

Los datos contenidos en el cuadro VII demuestran cómo, para un porcentaje variable de diputados, la práctica que ha acompañado la realización de comicios en sus países afecta la forma matizada con la que asumen la expresión de preferencias políticas a través de elecciones. El cuestionamiento del marco de competencia electoral ha sido una constante en países como México y República Dominicana, por no garantizar la exacta correspondencia entre la emisión de votos y los resultados. Pero, también, en una línea argumental compartida por otros casos, por la vigencia de procedimientos y normas que no posibilitan la competencia en igualdad de condiciones entre las distintas formaciones políticas. A su vez, la incorporación de nuevas opciones partidistas al escenario de la contienda electoral no ha implicado modificaciones en relación con quiénes siguen desempeñando el poder. La conversión de fuerzas revolucionarias en Colombia y en El Salvador, con su

aceptación de los mecanismos procedimentales, no ha supuesto que los partidos tradicionales en ambos países hayan sido desplazados de las instituciones neurálgicas, lo que explica la percepción de los diputados. En todo caso, se constata que sólo en los supuestos de Costa Rica y Chile, el aprendizaje político ha implicado una revalorización de las elecciones, mientras que para el resto de la clase parlamentaria una cuestión todavía pendiente es asegurar la competencia y la confiabilidad de los procesos electorales. Junto a la influencia que el funcionamiento del sistema tiene sobre los valores de los diputados, es preciso cuestionarse sobre si otras variables, como la ubicación ideológica de los diputados, explican la consideración de las elecciones. Los datos reflejados en el cuadro VIII recogen la autoubicación media, en términos ideológicos, de los diputados de cada país en función de su posición respecto de la valoración de las elecciones como medio de expresión de preferencias políticas.

CUADRO VII  
VALORACIÓN IDEAL Y CONFIABILIDAD DE LAS ELECCIONES (%)

Costa Rica	0.0
Colombia	38.4
Chile	0.0
El Salvador	88.0
Honduras	36.1
México	21.4
Nicaragua	13.3
Perú	10.7
R. Dominicana	18.3
Venezuela	40.9

CUADRO VIII  
UBICACIÓN MEDIA Y VALORACIÓN DE LAS ELECCIONES

	<i>Muy de acuerdo</i>	<i>+/- de acuerdo</i>	<i>+/-en desacuerdo</i>	<i>Muy en desacuerdo</i>	<i>Media</i>
Costa Rica	5.2	4.2	—	—	6.7
Colombia	5.7	5.2	5	—	7.5
Chile	4.6	5.6	6	—	5.8
El Salvador	5.8	4.7	2.5	—	4.9
Honduras	5.5	5.5	4	—	5.5
México	5.2	4.7	4	—	6.8
Nicaragua	4.1	2.4	2	1	4
Perú	5.6	5.4	5	5.5	7.7
R. Dominicana	5.3	3.8	—	—	5.1
Venezuela	4.4	4.5	5	—	8.2

El nivel de asociación,  $r$  de Pearson, entre la ubicación ideológica y el grado de acuerdo sobre la valoración de las elecciones, por países, es de .226 en Costa Rica, de .380 en Colombia, de .009 en Chile, de .032 en El Salvador, de .861 en Honduras, de .252 en México, de .020 en Nicaragua, de .657 en Perú, de .003 en República Dominicana, y de .201 en Venezuela.

En la mayoría de los supuestos se manifiesta una relación entre la consideración de las elecciones y la ubicación ideológica, de forma que el desplazamiento hacia la izquierda va acompañado de una peor percepción sobre la función de las elecciones como procedimiento de expresión de preferencias políticas. Así, en general, los parlamentarios que muestran su mayor acuerdo sobre el papel de las elecciones tienden a situarse en posiciones de centro, o cercanas, mientras que la peor valoración va asociada a posiciones de centro-izquierda o de izquierda con la única excepción significativa, y acorde con lo ya señalado, del caso chileno. Esta misma distribución se observa cuando el análisis se realiza agrupando a los diputados en función de cada partido que actúa en el interior de los sistemas políticos.

En México, por ejemplo, los parlamentarios de Acción Nacional que están muy de acuerdo con el papel de las elecciones en los regímenes democráticos, tienen una media de posicionamiento de 6.3, mientras que el mayor cuestionamiento se corresponde con una media de autoubicación de 5.5. De forma similar, los diputados de Renovación Nacional en Chile pasan de una ubicación media de 6.3 a otra de 7.9, cuando nos movemos de una mejor valoración a otra más negativa. De ello puede concluirse cierta capacidad explicativa de la variable ideológica para interpretar la consideración que la clase parlamentaria tiene sobre una de las funciones asignadas a los comicios electorales. Se constata además que, en general, el desplazamiento hacia posiciones de izquierda se acompaña de mayores desacuerdos sobre la validez teórica de las elecciones. Así, una cuestión pendiente en el aprendizaje político de la izquierda de la mayoría de los países y de la derecha en Chile es la asunción de que las elecciones son un procedimiento eficaz de canalización de preferencias políticas.

De forma complementaria, una segunda variable, el papel de las formaciones partidistas en el interior del sistema político, tiene capacidad explicativa en algunos de los contextos nacionales considerados. En Perú y Venezuela, los diputados pertenecientes a los partidos tradicionales son los que mejor valoración otorgan a la función electoral, mientras que los miembros de Cambio 95 en Perú y Causa R y MAS en Venezuela cuestionan, con más intensidad, la eficacia de las elecciones como canalizadoras de preferencias. A pesar de su éxito electoral, las características inherentes a su surgimiento justifican que los parlamentarios de Cambio 95 presenten cierto déficit en su aprendizaje político en relación con este valor. Mientras, la no satisfacción de sus expectativas de romper la tradicional alternancia bipartidista en Venezuela sería uno de los factores clarificadores de la actitud de los miembros de Causa R y MAS. De forma similar, la memoria de un deficiente funcionamiento de la competencia electoral en México es un elemento ilustrativo de que sean los diputados del PAN y del PRD los que mayor desacuerdo muestran con la premisa de partida en la medida en que su participación en los comicios no les ha asegurado la representación adecuada a la intención expresada en las urnas.

Es su papel en el seno del sistema político, aunado a su origen, lo que explica, igualmente, que el FMLN en El Salvador y RN y UDI en Chile, sean los más disconformes con la utilidad de las elecciones como instrumento de conversión de preferencias. Un rendimiento en votos menor del esperado en un marco de competen-

cia establecido sobre una sistemática electoral diseñada para favorecerlos, explica que más de la mitad de los diputados de UDI y RN estén en desacuerdo sobre la función de las elecciones. Por su parte, los procedimientos históricos utilizados por el Frente Farabundo Martí en la arena política salvadoreña parecen tener más vigencia entre sus parlamentarios que la asunción de los mecanismos procedimentales. Con un surgimiento similar, las formas diferentes de conversión de fuerzas revolucionarias en formaciones partidistas, así como su diferente presencia en sus respectivos regímenes, explica que los diputados pertenecientes al Frente Sandinista en Nicaragua otorguen relevancia a la función de las elecciones y éste sea un tema deficitario en el aprendizaje político de los diputados del FMLN de El Salvador.

Una última cuestión a plantear está relacionada con el contenido democrático. El diseño de democracias procedimentales no implica la construcción de regímenes de idéntico contenido. Es factible establecer diferencias entre poliarquías en función de cuál es el nivel de inclusividad, o exclusividad, que debe caracterizar, para la clase parlamentaria latinoamericana, a sus respectivos sistemas democráticos. La premisa de partida es que una democracia excluyente se caracteriza por el recurso a prácticas que dificultan la representación de todas las opciones políticas presentes en la sociedad. La preeminencia de esquemas excluyentes puede dificultar la consolidación democrática en la medida en que los actores afectados tenderán a instrumentar estrategias que dificulten el funcionamiento regular del régimen. El objetivo es determinar cuál es la visión de la clase parlamentaria sobre el nivel de inclusividad o exclusividad que debe caracterizar a sus respectivos regímenes democráticos.

CUADRO IX  
DEMOCRACIA Y PARTIDOS POLÍTICOS

	<i>Muy de acuerdo</i>	<i>+/- de acuerdo</i>	<i>+/- en desacuerdo</i>	<i>Muy en desacuerdo</i>
Costa Rica	90.4	7.7	0.0	1.9
Colombia	66.7	23.3	5	5
Chile	79.8	16	4.2	0.0
El Salvador	35.5	55.6	6.7	2.2
Honduras	65.1	16.7	15.2	3
México	53.4	28.2	10.6	7.8
Nicaragua	53.1	28.5	14.3	4.1
Perú	43.5	24.7	22.4	9.4
R. Dominicana	87.1	8.1	3.2	1.6
Venezuela	74.2	16.7	4.6	4.5

P. ¿Qué grado de acuerdo mostraría Vd. con la afirmación de que sin partidos políticos no hay democracia?

La bibliografía sobre partidos políticos ha oscilado entre destacar la centralidad de dichas organizaciones en los regímenes democráticos y el debilitamiento de las funciones y el papel que tradicionalmente han desempeñado aproximándose, así,

a la idea de que la democracia de partidos es un esquema referencial en crisis. En América Latina, uno de los temas que ha acompañado la dificultad de instaurar democracias estables ha sido, con escasas excepciones como Uruguay, Chile y Costa Rica, la de contar con sistemas de partidos consolidados. Pese a ello, y como se observa en el cuadro IX, el mayor porcentaje de diputados, exceptuando El Salvador, considera que sin partidos no puede haber democracia.

Es significativa la respuesta que se ha dado a este tema en Colombia y Venezuela, donde los partidos tradicionales se enfrentan a un cuestionamiento que afecta el papel y funciones que históricamente han realizado en el interior del sistema político. También lo es en el caso de Perú donde el hundimiento, al menos en términos electorales, de los partidos históricos se ha acompañado del surgimiento de fuertes candidaturas independientes. En sentido contrario, es notable cómo en Chile, modelo de democracia partidista en América Latina, un significativo, aun cuando no mayoritario, número de diputados no esté de acuerdo con la relación directa entre democracia y unidades partidistas. Se destaca, en un análisis por fuerzas políticas, cómo tienden a ser los miembros de las formaciones tradicionales los que menos cuestionan la asociación prefijada. Son, en consecuencia, los diputados pertenecientes a partidos más minoritarios pero también más radicalizados, como Causa R en Venezuela, los más proclives a manifestar su disconformidad con la premisa de partida. En consonancia con lo ya establecido, en Chile son las formaciones políticas surgidas a raíz del régimen autoritario, UDI y RN, las que mayor desacuerdo muestran con la afirmación utilizada, al mismo tiempo que, en El Salvador, lo son los parlamentarios adscritos al FMLN, y en Perú los miembros de la fuerza política constituida para apoyar la candidatura de Fujimori, esto es, Cambio 95. Finalmente, también se destaca cómo, en México, es Acción Nacional la formación que más cuestiona la identificación entre partidos y democracia quizás a causa de que a lo largo del presente siglo en el país ha existido un régimen de partidos pero escasamente democrático.

Determinada la relevancia que la clase parlamentaria otorga a los partidos políticos como elementos necesarios para el funcionamiento democrático, hay que establecer en qué medida sus planteamientos son excluyentes en relación con este tema. Es decir, el análisis de hasta qué punto su percepción de qué unidades deben conformar sus respectivos sistemas de partidos, se articula sobre la base de que cualquier corriente presente en la sociedad puede legalmente participar en la vida política del país o, por contra, debe excluirse la irrupción de algunas de ellas.

De acuerdo con los datos contenidos en el cuadro X son relevantes los significativos porcentajes de diputados que se pronunciaron por considerar que no todas las formaciones políticas deben contar con la posibilidad legal de constituirse en actores institucionalizados en el interior de cada sistema político, debido a cuestiones ideológicas de distinto signo.

## CUADRO X

## ILEGALIZACIÓN DE PARTIDOS POR CUESTIONES IDEOLÓGICAS (%)

	<i>Todos legalizados</i>	<i>No todos legalizados</i>
Costa Rica	94.1	5.9
Colombia	68.3	31.7
Chile	67	33
El Salvador	55.6	44.4
Honduras	78.1	21.9
México	76.8	23.2
Perú	75.6	24.4
R. Dominicana	58	42
Venezuela	68.2	31.8

La pregunta sobre la que ha sido formulado este cuadro está redactada en los siguientes términos: "Hablemos ahora de la legalización de los partidos políticos. Señale con cuál de las siguientes afirmaciones está Ud. de acuerdo: 1) todos los partidos deben tener siempre la oportunidad de ser legalizados; 2) en principio todos los partidos deben poder ser legalizados. Sin embargo, hay ciertos partidos que por su carácter claramente antidemocrático no deben ser legalizados; 3) no todos los partidos deben ser legalizados, puesto que ello entrañaría un riesgo de desestabilización para el sistema político". A efectos del análisis de los datos se han agrupado los porcentajes de respuesta que se definieron por la segunda y tercera opción.

Sólo en el caso de Costa Rica se evidencia que, dentro del aprendizaje político de su clase parlamentaria, tiene más relevancia la premisa de que las diversas corrientes presentes en la sociedad no deben ser excluidas, por cuestiones ideológicas, del juego político organizado. Es significativo que donde se dan resultados más elevados en contra de la legalización de todas las opciones, es decir, Chile, El Salvador y República Dominicana, son las fuerzas políticas más situadas en los extremos de la escala ideológica los que mayor número de casos presentan a favor de limitar la legalización. Así, por ejemplo, en Chile son diputados pertenecientes a UDI y RN los que más se inclinan por limitar la participación de formaciones partidistas. Si lo precedente dibuja un cierto carácter excluyente por motivos ideológicos, es posible cuestionarse sobre si otras razones más relacionadas con percepciones sobre la gobernabilidad pueden articular percepciones no inclusivas. El cuadro XI relaciona cuáles son las mejores opciones para los diputados en función del número ideal de formaciones políticas que deben operar en la institución parlamentaria.

El mayor acuerdo se manifiesta en torno a esquemas multipartidistas con más de tres organizaciones. Pese a ello son significativos los datos en países como Costa Rica y Honduras, sistemas con tradicionales formatos bipartidistas. En estos casos, al igual que en México, la opción de tres partidos cuenta con una elevada aceptación. En el supuesto mexicano esta alternativa se reparte, por igual, entre las tres fuerzas relevantes en el interior del sistema, lo que está relacionado con las medidas legales destinadas a dificultar la conformación de nuevas formaciones polí-

ticas. Por otra parte, no deja de ser relevante que por motivos más relacionados con la operatividad del sistema político también haya una tendencia a valorar formatos partidistas limitados.

CUADRO XI  
NÚMERO DE PARTIDOS IDÓNEO (%)

	<i>Dos partidos</i>	<i>Tres partidos</i>	<i>Más de tres</i>
Costa Rica	23.1	25	51.9
Colombia	8.2	9.8	82
Chile	4.3	10.6	85.1
El Salvador	11.1	26.7	62.2
Honduras	13.6	6.1	80.3
México	3	43.6	53.4
Perú	15.3	31.8	52.9
R. Dominicana	4.8	25.8	69.4
Venezuela	7.9	12.7	79.4

P. La pregunta sobre la que están establecidos estos datos está formulada como sigue: "En su opinión, ¿el país está mejor con la presencia parlamentaria de: un solo partido, dos partidos, tres partidos, más de tres partidos?" No se incluyen los datos relacionados con la opción de un solo partido debido a que ningún diputado en los países considerados se pronunció por dicha opción.

## II. VARIABLES INSTITUCIONALES Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

Se ha analizado la intensidad con que valores e instituciones prototípicos de los sistemas poliárquicos se encuentran en el marco de referencia de la élite parlamentaria latinoamericana, desde la lógica de que la presencia de determinadas actitudes favorece la consolidación democrática. Simultáneamente, es relevante determinar si los parlamentarios consideran que sus respectivos regímenes se enfrentan a problemas de consolidación y cuál es la naturaleza de los temas que la dificultan.

Como se evidencia en el cuadro XII, sólo en Costa Rica y Chile la clase parlamentaria está, casi unánimemente, de acuerdo con que sus regímenes no se enfrentan a dificultades de perdurabilidad. Estos resultados permiten establecer una tipología de países. En un primer grupo, que incluye a Costa Rica y Chile, las percepciones de los diputados sobre la estabilidad de sus regímenes está relacionada con la sólida experiencia democrática de ambos sistemas, así como por el aprendizaje político de su clase parlamentaria. En un segundo grupo, se ubican aquellos en los que la cuestión esencial se relaciona con la solución a los problemas de gobernabilidad. Los procesos de reorganización política que enfrentan Venezuela, Colombia y Perú, así como las dificultades para asegurar la acción de gobierno, justifican la percepción de escasa estabilidad por parte de su clase parlamentaria.

En un tercer grupo se sitúan El Salvador, México, Nicaragua y República Dominicana, en los cuales la cuestión esencial se articula sobre las condiciones mínimas de la instauración democrática. El elemento común en el que coinciden los diputados son las dudas que planean sobre el mismo diseño democrático, aun en términos procedimentales. Pero ¿son motivos de índole político-institucional o de rendimiento económico y social del régimen los que son percibidos con posibilidades de dificultar la consolidación de la democracia?

CUADRO XII  
ESTABILIDAD DEMOCRÁTICA (%)

	<i>Estable</i>	<i>Poco estable</i>
Costa Rica	100	0.0
Colombia	73.8	26.2
Chile	96.8	3.2
El Salvador	46.4	53.6
Honduras	84.6	15.4
México	21.9	78.1
Nicaragua	16.4	83.6
Perú	65.1	34.9
R. Dominicana	46.6	53.4
Venezuela	54.7	45.3

P. Hablemos de la democracia en su país. En su opinión, ¿la democracia es hoy en su país: estable o poco estable?"

Una línea de análisis ha incidido en cómo la ineficacia del régimen para garantizar el crecimiento económico y ofrecer garantías de mejoras en las condiciones de vida de la población, dificulta el funcionamiento regular de los sistemas democráticos. Por el contrario, otros estudios han destacado los elementos de naturaleza institucional. Sin embargo, los diputados de los países objeto de análisis ¿a qué tipo de factores otorgan mayor relevancia?

Dentro de los factores económico-sociales se han conjuntado algunos de los temas que reclaman soluciones urgentes por parte de los gobiernos latinoamericanos, como los resultados negativos de la gestión económica. Pese a ello, y aun cuando los diputados no perciban que sus sistemas se encuentran con dudas de estabilidad, sí consideran que son cuestiones institucionales las que en mayor grado pueden afectar el funcionamiento regular del régimen. Es llamativo que, después de Costa Rica, Chile es el que presenta el porcentaje más bajo de diputados en esta situación. Esto es, un país que ha enfrentado más dificultades en las relaciones entre el poder civil y las fuerzas armadas es en el que se establece, con más intensidad, que la consolidación democrática no está afectada de forma directa por este motivo. En el extremo opuesto se sitúan los diputados de Honduras y Nicaragua, precisamente los casos en los que los últimos conflictos entre el ejecutivo y el legislativo han dificultado el funcionamiento regular y eficaz de las instituciones. A su vez, ésta se plantea como una cuestión relevante para la élite parlamentaria del

resto de países, lo que conduce a analizar una de las ideas que ha configurado la cultura política latinoamericana: el presidencialismo.

CUADRO XIII  
FACTORES DE AMENAZA PARA LA DEMOCRACIA (%)

	<i>Político/institucionales</i>	<i>Económico/sociales</i>
Costa Rica	12.6	2.6
Colombia	46.9	31.1
Chile	19.8	16.4
El Salvador	45.3	29.9
Honduras	64.3	40.7
México	50.4	27.6
Nicaragua	64.7	54.7
Perú	37.5	35.6
R. Dominicana	43.7	36
Venezuela	48.9	35.1

P. Hay temas que algunas personas creen que representan una amenaza o un riesgo para la consolidación de la democracia en su país. De los siguientes temas, ¿hasta qué punto cree que resultan hoy una amenaza para la democracia en su país? Valore cada una de las opciones de 1 a 5, siendo 1 muy bajo riesgo o amenaza y 5 mucho riesgo o amenaza. Las salidas son: la crisis económica, el desempleo, el narcotráfico, la deuda externa, la delincuencia, el terrorismo, las huelgas, la extrema pobreza, que se han agrupado dentro de los factores económico-sociales. Otras salidas, que se han incluido bajo los factores político-institucionales, son las relaciones entre fuerzas armadas y gobierno, el mal funcionamiento del poder judicial, los conflictos entre el poder legislativo y el ejecutivo, y los conflictos entre los poderes del Estado. En el cuadro se presentan los porcentajes de diputados que otorgaron valor 4 o 5 a cada una de las salidas de forma agrupada. Por ello los resultados no suman nunca 100.

Los estudios de las fracturas democráticas incidieron en la influencia que, en dichos procesos, tuvieron los aspectos institucionales. Los análisis sobre la consolidación democrática destacaron, igualmente, la relevancia de dichos factores, lo que provocó, como uno de sus efectos, que se abriese el debate sobre la forma de gobierno y su influencia sobre la gobernabilidad y el mantenimiento de los nuevos regímenes democráticos. Una línea de investigación se ha elaborado sobre la idea de que el sistema parlamentario ofrece la posibilidad de articular respuestas más flexibles ante las crisis que las formas presidencialistas.<sup>17</sup> Éstas últimas tenderían a generar escenarios de suma cero y serían más proclives a dificultar los procesos de transición y consolidación que los parlamentaristas. En el centro de este debate se han situado los países latinoamericanos, no sólo debido a que los orde-

<sup>17</sup> Juan J. Linz, 1990, "Democracia: presidencialismo o parlamentarismo: ¿hay alguna diferencia?", en J. J. Linz, A. Lijphart, A. Valenzuela y O. Godoy (comps.), *Hacia una democracia moderna: la opción parlamentaria*, edit. Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile; A. Lijphart (comp.), 1992, *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press, Oxford.

namientos constitucionales han consagrado históricamente los presidencialismos, sino debido a que a estos últimos se les ha hecho responsables de la ineficacia política que ha llevado, a algunos de esos países, a irrupciones en el funcionamiento de sus regímenes democráticos.

Pese a las diferencias existentes entre los modelos presidencialistas latinoamericanos y el que los inspiró, el norteamericano, así como entre los diseños constitucionales de los países objeto de análisis, todos tienen en común su pertenencia al mismo referente teórico. Ninguno de los países considerados contempla en su ordenamiento una forma de gobierno diferente a la presidencialista, a pesar de que en la regulación de las potestades de la presidencia de la República y en los mecanismos de relación entre el ejecutivo y el legislativo se establecen procedimientos diferentes. Sin embargo, ¿cómo conceptualiza la élite parlamentaria latinoamericana el régimen de gobierno de sus países? ¿Sus percepciones coinciden con la regulación constitucional imperante?

CUADRO XIV

## IDENTIFICACIÓN DE LA FORMA DE GOBIERNO

	<i>Parlamentario</i>	<i>Mixto</i>	<i>Presidencialismo atenuado</i>	<i>Presidencialismo puro</i>
Costa Rica	2	19.6	39.2	39.2
Colombia	4.9	24.6	34.4	36.1
Chile	0.0	0.0	8.5	91.5
El Salvador	11.4	11.7	45.5	31.8
Honduras	4.8	25.9	43.5	25.8
México	0.0	8	21	71
Nicaragua	4.4	4.3	13	78.3
R. Dominicana	1.6	11.3	25.8	61.3
Venezuela	3.1	13.8	43.1	40

P. Si usted tuviera que calificar al régimen de gobierno que tiene actualmente su país, ¿cómo lo calificaría en relación con una de las siguientes opciones? En el supuesto de Perú no se cuenta con estos datos.

Siguiendo el cuadro XIV, el dato que destaca es que no todos los diputados se muestran de acuerdo en calificar la forma de gobierno vigente en sus países. Es significativo que algunos parlamentarios caractericen a su régimen como parlamentarista o que lo califiquen de semipresidencialista. ¿Cuáles son las razones que nos explican esta divergencia entre ordenamiento legal y las percepciones de los parlamentarios? Dos son las argumentaciones factibles de explicarlo. La primera está relacionada con el conocimiento de la élite parlamentaria sobre las características de su sistema político, así como con su nivel de preparación. Un deficiente bagaje teórico sobre lo que acompaña, por ejemplo, a un gobierno parlamentarista puede inducir a confusiones al categorizar un régimen concreto. Igualmente, un desconocimiento del ordenamiento constitucional, o una falta de comprensión de lo que éste implica, conduciría al mismo fin. La segunda de las argumentaciones está

más relacionada con la percepción sobre el funcionamiento concreto de la forma de gobierno. En aquellos contextos en los que se está produciendo una transformación del papel del ejecutivo, del legislativo y de las relaciones entre ambos, se origina una conceptualización elaborada no sobre la Constitución, sino en torno al funcionamiento concreto de dicho régimen de gobierno. Por ejemplo, el debilitamiento de la figura presidencial y la revalorización de la arena política de la Cámara de Diputados explica en México el porcentaje de parlamentarios que caracterizan al gobierno como semipresidencialista; o el conflicto de liderazgos entre el jefe del ejecutivo y el presidente de la Cámara Baja en Honduras nos ayuda a entender el significativo número de diputados que califican el sistema de régimen mixto y de parlamentarista. Lo referido puede ser utilizado, igualmente, para analizar la falta de acuerdo sobre el *nivel de presidencialismo* de los países considerados. En última instancia, aun cuando los ordenamientos constitucionales determinen fuertes presidencialismos, la práctica política impone funcionamientos que se alejan de los modelos teóricos y normativos.

Un segundo tema que se plantea en relación con esta cuestión es si la élite parlamentaria considera que el presidencialismo es el régimen más adecuado para sus países o si, por el contrario, percibe otras opciones preferibles, datos contenidos en el cuadro XV.

Exceptuando El Salvador, los diputados se muestran minoritariamente a favor de las formas parlamentaristas. Estos bajos niveles de apoyo pueden estar motivados por su disconformidad con el presupuesto de que los regímenes parlamentarios cuenten con más eficaces instrumentos para resolver las crisis y para facilitar la gobernabilidad. Por otra parte, es destacable que, menos en Costa Rica, Chile y República Dominicana, los porcentajes mayores se sitúan en torno a planteamientos semipresidencialistas. Dos son las posibles explicaciones.

La primera está relacionada con la larga tradición de gobiernos fuertemente presidencialistas en los países de la región y su tradicional desempeño. Más allá de la clara influencia del modelo norteamericano, dos han sido los elementos que se han interrelacionado en la historia latinoamericana. Por un lado, conformar instituciones de gobierno fuertes que asegurasen, en un primer momento, la conformación de los Estados-nación y, después, impulsaran la modernización económica. Junto a ello, instrumentar mecanismos que dificultasen la personalización de las instituciones. En la práctica, los presidencialismos se han acompañado de escenarios de perpetuación en el poder y de contextos no democráticos, y de otros caracterizados por la ingobernabilidad. Así, una opción que imposibilite la generación de nuevos marcos determinados por algunos de esos factores es potenciar presidencialismos con menos poderes y, sobre todo, formas semipresidencialistas, vistas como mecanismos que aseguran, simultáneamente, la eficacia del sistema y su legitimidad democrática.

La segunda explicación está más ligada con las propias creencias de los diputados latinoamericanos. Tradicionalmente se ha precisado que el concepto presidencialismo estaba muy arraigado y constituía un elemento determinante de la cultura política de los países de América Latina. El debilitamiento de la opción

presidencialista en la clase política considerada se debe a una modificación en los principios de referencia lo que, sin duda, implica un sustancial cambio. Se dibuja un escenario factible de ser caracterizado por la disimilitud entre los valores y lo que se percibe como opción preferible. Es decir, es posible que la idea presidencialista esté arraigada en los diputados pero que, pese a ello, consideren que la experiencia previa de su desempeño lo conforme en un modelo inadecuado para los nuevos contextos nacionales. Por tanto, hay que determinar cuál es la forma de gobierno con la que se sienten más identificados los diputados latinoamericanos, datos que se consignan en el siguiente cuadro.

CUADRO XV

FORMA DE GOBIERNO IDEAL Y FORMA DE GOBIERNO MÁS IDÓNEA (%)

	<i>Parlamentarismo</i>		<i>Mixto</i>		<i>Presidencialismo atenuado</i>		<i>Presidencialismo puro</i>	
Costa Rica	21.6	23	5.3	19.6	39.2	39.2	3.9	39.2
Colombia	27.9	24.6	47.5	47.5	18.0	21.3	6.6	6.6
Chile	12.7	8.5	20.2	21.3	54.3	56.4	12.8	13.8
El Salvador	34.1	37.7	50	44.5	6.8	8.9	9.1	8.9
Honduras	23.8	20.9	42.9	45.2	17.5	19.4	15.9	14.5
México	24.5	18.5	43.2	42.7	28.4	36.9	3.9	1.9
Nicaragua	18.3	8.1	57.1	69.4	18.4	20.4	6.2	2.1
R. Dominicana	26.2	9.9	39.3	39.3	31.2	44.3	3.3	6.5
Venezuela	13.6	7.9	69.7	71.8	15.2	17.2	1.5	3.1

P. Estando de acuerdo en que todo régimen de gobierno debe adecuarse a las circunstancias del país, ¿cuál cree Ud. que es el régimen más adecuado para su nación? Los resultados de esta cuestión están situados en las primeras columnas de cada una de las opciones.

P. En la polémica teórica actual acerca de las virtudes y vicios del régimen presidencialista frente al parlamentario, es cierto que no hay soluciones simples, pero, en términos ideales ¿de qué tipo de régimen se siente Vd. más cerca? Los resultados de esta cuestión están situados en las segundas columnas de cada una de las opciones.

Como se destaca en el cuadro XV, todos los parlamentarios, exceptuando los de Colombia y El Salvador, concentran sus peores preferencias en los esquemas parlamentaristas. Se confirma que lo defendido en términos teóricos sobre las ventajas del parlamentarismo para la gobernabilidad de los sistemas no tiene preeminencia a la hora de determinar las creencias ideales de los diputados. Con las salvedades de Costa Rica y Chile, la primera opción es el semipresidencialismo. Se constata, pues, un cambio en las preferencias de la clase parlamentaria al defender, en mayor número, el establecimiento de formas de gobierno dualistas en las que el presidente de la República represente el papel de moderador del juego político, abandonando los modelos de concentración del poder en el representante del ejecutivo, esquemas que, en ocasiones, han dificultado la gobernabilidad e incluso la estabilidad de los regímenes democráticos latinoamericanos.

Junto a ello, hay que señalar que no hay una correspondencia exacta entre lo que los diputados perciben como el modelo ideal y el que consideran más idóneo. En primer lugar, es mayor el número de diputados que consideran al parlamentarismo como un referente óptimo ideal que el de aquellos que lo identifican como un esquema a concretar. En segundo término, esta secuencia se revierte cuando se trata de valorar en un plano teórico o efectivo el modelo presidencialista y, significativamente, se producen contestaciones diferentes al pronunciarse sobre el régimen semipresidencialista. En Colombia y República Dominicana, igual porcentaje de diputados sostiene que el semipresidencialismo es el mejor modelo para el país y, simultáneamente, ésta es su primera opción en términos ideales. En Costa Rica, El Salvador, México y Nicaragua, un mayor número de entrevistados se pronuncia por el semipresidencialismo en términos ideales, que aquellos que lo consideran como un sistema eficaz para sus países, evidenciándose la situación inversa en Chile, Honduras y Venezuela.

Hay, por tanto, una clara discrepancia entre los diputados cuando tienen que pronunciarse por el régimen que teóricamente puede enfrentar con más eficacia la acción de gobierno de sus países, de aquel otro que, en términos prácticos, se adecua mejor a la coyuntura y características nacionales. En la resolución de esta disyuntiva se producen, sin embargo, acuerdos sustanciales entre la clase parlamentaria que permiten hacer un intento clasificatorio. Sólo los diputados de Chile y Costa Rica son partidarios de continuar apoyando un régimen presidencialista, pero llevando a cabo una atenuación de los poderes del mismo. Ello está en consonancia con el mayor rendimiento que, en términos de gobernabilidad y estabilidad democrática, ha tenido la institución presidencial en ambos casos. En el resto de los supuestos, con variaciones poco significativas y con la única excepción de República Dominicana, el mayor consenso ideal y práctico se articula en torno al semipresidencialismo. En Colombia y Venezuela puede deberse a la influencia de la coyuntura, a la luz del elevado cuestionamiento de la figura presidencial. Pero en los otros casos, la razón tiende a presentar connotaciones más estructurales en la medida en que el desempeño del presidencialismo en dichos países ha constituido un factor esencial en las dificultades de instauración y consolidación democrática. Ello tanto por la tendencia a arrojarse con excesivos poderes efectivos en el interior del sistema, como en México, como por la tradicional dependencia de otros actores menos proclives a presentar comportamientos democráticos en los otros supuestos.

Finalmente, una cuestión que debe plantearse es si existe relación entre ideología y forma de gobierno preferible o, por el contrario, ambas variables son independientes. A este respecto se plantea que cuanto más a la derecha se sitúen los diputados más proclives serán hacia regímenes de mayor concentración de poder en la figura presidencial, en la medida en que consideren más beneficiosa la formación de gobiernos fuertes.

En el cuadro XVI se establece, por países, cuál es la media de posicionamiento ideológico del conjunto de diputados que se inclinan por los diferentes regímenes de gobierno. La elección de formas parlamentaristas y semipresidencialistas

se relaciona, en términos generales, con ubicaciones medias de centro-izquierda, mientras que la elección de formas presidencialistas lo hace más con otras de centro. Se constata, pues, cierta capacidad explicativa de la variable ideológica en relación con la forma de gobierno preferible. Sin embargo, en algunos de los supuestos considerados, se evidencia otro elemento argumental establecido en función de la posición, como gobierno u oposición, que algunas formaciones partidistas ocupan en el sistema. Son los diputados del FMLN en El Salvador los que, en mayor número que los de Arena, se inclinan por un régimen mixto. El papel del FMLN como partido opositor coadyuva a que defienda un tipo de régimen que le posibilita mayores opciones de influir en una arena política semipresidencialista, que las derivadas de su estricto rendimiento electoral en un régimen presidencialista. Por su parte, en el supuesto hondureño son los diputados del gobernante Partido Liberal los más proclives a los esquemas mixtos. Lo que, *a priori*, parece una contradicción está justificado por la línea de división en el partido y grupo parlamentario entre los defensores del liderazgo de la presidencia de la República y de la presidencia de la Cámara Baja. Por último, es congruente que, en México, sean los diputados de Acción Nacional y del PRD los partidarios, en mayor grado, del semipresidencialismo en la medida en que, dentro de su análisis, es la presidencia fuerte y con poderes metaconstitucionales uno de los factores responsables del funcionamiento escasamente democrático del régimen.

#### CUADRO XVI

##### UBICACIÓN IDEOLÓGICA Y FORMA DE GOBIERNO PREFERIBLE

	<i>Parlamentarismo</i>	<i>Semipresidencialista</i>	<i>Presidencialista</i>	<i>Media</i>
Costa Rica	4.2	5	5.5	6.7
Colombia	6.2	4.7	6.8	7.5
Chile	5.3	4.6	5.5	5.8
El Salvador	5.1	4.8	5.3	4.9
Honduras	5.7	5	5.9	5.5
México	4.3	5.4	5.2	6.8
Nicaragua	3.8	3	6.1	4
R. Dominicana	4.8	4.8	5.7	7.7
Venezuela	4.3	4.6	4.2	8.2

Por países el índice de asociación,  $r$  de Pearson, que se establece entre forma de gobierno y autoubicación ideológica de los diputados es de .389 en Venezuela, de .969 en Colombia, de .46 en Costa Rica, de .394 en Honduras, de .127 en Chile, de .985 en El Salvador, de .246 en República Dominicana, de .046 en Nicaragua, y de .028 en México.

### III. CONCLUSIONES

El objetivo de este trabajo fue determinar algunos de los elementos que conforman la cultura política de la clase parlamentaria de diez países latinoamericanos, sin

pretender realizar un análisis exhaustivo de dicha clase sino acercarse a aquellos valores más relacionados con dos de los grandes temas presentes en la agenda política de la región: el funcionamiento regular de las democracias y la gobernabilidad.

A nivel mundial se ha producido la revalorización de la democracia como modelo más efectivo de resolución de conflictos. Ello también ha ocurrido en América Latina a nivel geográfico y, como evidencian los datos, en su élite parlamentaria. Es destacable que la fuerza con que surge la idea democrática en los diputados latinoamericanos es mayor en términos ideales que instrumentales, con cierta independencia de las posiciones ideológicas que defienden. La constatación de la presencia del valor “democracia” en la clase parlamentaria latinoamericana se conforma en un factor que puede coadyuvar a la consolidación de las democracias en la región. El análisis se interroga sobre algunas de las cuestiones a las que se puede recurrir para explicar la diferente intensidad con que los diputados presentan, entre sus valores, el democrático.

Si bien se inician distintos caminos explicativos, se confirma cómo son la memoria y la experiencia del funcionamiento de los distintos regímenes políticos las variables que, con más intensidad, sirven para interpretar las actitudes de los parlamentarios hacia la democracia. Son los diputados de Costa Rica y de Chile los que mayores consensos presentan ante las distintas cuestiones que se les plantean. Igualmente, la respectiva experiencia sobre el rendimiento procedimental de los regímenes democráticos establecidos es lo que explica, más allá de cuestiones como la ideología, la valoración que gran parte de la élite parlamentaria hace de las elecciones como mecanismo eficaz de expresión de las preferencias políticas. Las deficiencias (sin duda una variable), que la clase parlamentaria presenta en relación con este tema en su aprendizaje político, pueden conformar un factor que dificulte el funcionamiento regular de sus regímenes políticos, al igual que la predisposición de un número significativo de diputados a considerar que, por motivos ideológicos o por favorecer la gobernabilidad, no todas las corrientes presentes en la sociedad deben poder actuar legalmente en la arena política.

En relación con el segundo de los temas planteados, la gobernabilidad de las nuevas democracias, se ha pretendido acercarse a uno de los aspectos que se considera son responsables de escenarios de fractura democrática en la región. Pero, también, a un factor que, como tradicionalmente se arguye, dibuja con mayor intensidad la cultura política latinoamericana: el presidencialismo. Se concluye al respecto que, mientras el parlamentarismo no goce de un amplio respaldo entre los diputados latinoamericanos, el presidencialismo parece ser, al menos, un tema en cuestión. El desempeño histórico de los regímenes presidencialistas en la región explica la mayor aceptación de formas semipresidencialistas. El escenario ideal preferido es contar con una presidencia de la República con poderes disminuidos y con capacidad de arbitrio, como parte de la nueva instrumentación de mecanismos que aseguren la gobernabilidad y la estabilidad de los sistemas democráticos. Y ello explicaría, igualmente, los intentos de los diversos parlamentos nacionales de jugar un papel más activo en los sistemas políticos latinoamericanos.