

# Revista Latinoamericana de Política Comparada

Volumen N°. 6 • diciembre 2012 • ISSN: 1390-4248



Centro Latinoamericano de Estudios Políticos

# Revista Latinoamericana de Política Comparada

ISSN: 1390-4248 • diciembre 2012 • Volumen N°. 6



# Índice

**Editorial** ..... 5-7

PARTE 1:  
PERSPECTIVAS TEÓRICAS

**Quality of Government and epistemic democracy** ..... 11-30  
Bo Rothstein

PARTE 2:  
RÉGIMEN POLÍTICO Y FORMAS DE GOBIERNO

**Régimen político y gobernabilidad: la reforma pendiente  
en América Latina** ..... 33-47  
Arturo Valenzuela

**El presidencialismo: análisis y  
diseños institucionales en su contexto** ..... 49-76  
Dieter Nohlen

**The Rise of Democracy in Brazil:  
A (Comparative) Success Story** ..... 77-88  
Laurence Whitehead

PARTE 3:  
METODOLOGÍA:

**Truthfulness (Wahrhaftigkeit in the Deliberative Model of Democracy . . . . . 91-102**  
Jürg Steiner

PARTE 4  
RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

**Retos del Estado: Devolución y lucha por la credibilidad en los Partidos.**  
**Una comparación entre Bélgica, Italia, España y el Reino Unido . . . . . 105-107**  
Esteban Pasquel Velasco

**The Surprising Success of Multiparty Presidentialism . . . . . 108-110**  
Carlos Obando

**Getting Majoritarianism Right . . . . . 111-113**  
David Chacón

**Calidad de la democracia e instituciones políticas**  
**en Bolivia, Ecuador y Perú . . . . . 114-117**  
Santiago Mejía R.

# EDITORIAL

---



Una de las evidencias más claras para determinar el avance y mejora cualitativa del conocimiento científico tiene que ver con las propiedades de sus conceptos y los criterios que usamos para medirlos.

Lo que se acaba de afirmar no solo ocurre en una gran variedad de disciplinas científicas sino también en el campo de la política comparada. Las propiedades de los conceptos y los criterios que usamos para medirlos se han complejizado a medida que los nuestro objetivo de estudio se lo analiza desde puntos de vista más diversos, producto del grado de especialización de las diferentes subdisciplinas pero al mismo tiempo de la integración del conocimiento.

Una muestra de ello son los trabajos que se presentan en este volumen de la Revista Latinoamericana de Política Comparada. No solo representan un aporte a los estudios ya tradicionales sobre democracia e instituciones políticas sino que incluso indagan sobre campos de estudio que comienzan a tener mayor preocupación por los especialistas como son la calidad del gobierno, epistemología de la democracia, entre otros.

En la primera parte de la Revista, el artículo del profesor Bo Rothstein, “Quality of Government and Epistemic Democracy” pone en discusión un aspecto ausente en los estudios comparados como es la relación que puede establecerse entre bienestar humano y democracia. Aunque siempre van a existir discrepancias para determinar si un país es o no democrático –ya que mucho depende de la definición que usemos- uno de los aspectos que también genera polémica tiene que ver con la forma de medir un sistema político. Rothstein, en el ámbito de la epistemología de la democracia, evidencia las dificultades que existen para encontrar correlaciones positivas entre los indicadores estándar de democracia y con los usados para medir el grado de bienestar humano. No obstante, a pesar de las complicaciones que esto puede ocasionar, Rothstein encuentra correlaciones positivas entre los indicadores de la gobernanza o calidad del gobierno como corrupción, grado de imparcialidad de la administración pública o respeto de los principios del Estado de derecho con las mediciones acerca del bienestar humano.

En la segunda parte de esta edición, dedicada al tema de “Régimen político y formas de gobierno”, presentamos los artículos de Arturo Valenzuela, Dieter Nohlen y Laurence Whitehead. En el texto “Régimen político y gobernabilidad: la reforma pendiente”, Valenzuela hace una lectura retrospectiva de la democracia en América Latina en los últimos 25 años. Pese a que buena parte de los países de la región cumplen con varios de los requisitos de las democracias modernas como es el tener elecciones libres y periódicas, respetar las leyes y derechos civiles, destaca que todavía se debe trabajar en tres aspectos claves: mejorar la competencia política, aumentar la participación civil y en asegurar el derecho que tienen los ciudadanos de formar parte de la oposición.

De esta manera, la democracia, para Valenzuela, debe ser comprendida como un sistema donde la vida política es controlada a través de la existencia de motivaciones que permitan la libre expresión de las diversas comunidades. Este sistema debe a su vez debe garantizar la paz y estabilidad social y civil, la libertad para las personas y grupos. De esta manera, la reforma pendiente de la que habla Valenzuela se encamina a asegurar la estabilidad política y a construir una mejor democracia en torno de los criterios mencionados anteriormente.

Dieter Nohlen, en su artículo “El presidencialismo: análisis y diseños institucionales en su contexto” hace una revisión de la adopción del presidencialismo en América Latina. A diferencia de otros análisis que generalmente se centran en los atributos propios de esta forma de gobierno, Nohlen llama la atención sobre la necesidad de estudiar el entorno en que el presidencialismo se ha adoptado. Esto debe entenderse en sentido múltiple. En primer lugar, en el tipo de Estado, su estructura (unitario o federal), su capacidad de implementación de los resultados del sistema presidencial (Estado fuerte o débil). En segundo lugar, en su conformación como democracia constitucional. Esto deriva en una enorme complejidad de relaciones contextuales del presidencialismo en América Latina. Esto hace más difícil ver la posibilidad de pensar en una receta única de reforma político institucional para resolver las muy diversas situaciones y estructuras percibidas como críticas.

Laurence Whitehead, en el artículo “The Rise of Democracy in Brazil: a (comparative) Success Story”, analiza el buen desempeño que ha tenido Brasil en el ámbito administrativo con la idea de “construcción del Estado”, donde esto depende de la consolidación de una red interconectada entre agencias de las política pública. No obstante, para el autor este proceso está inacabado, pudiendo darse situaciones parecidas a la de los países vecinos al menos en términos de una reducción del Estado. Los criterios que recurre el autor para evidenciar el auge de la democracia en Brasil se basa en índices anuales que desarrollados por Freedom House y el “Índice de Transformación de Bertelsman”, donde se determina que la posición que ocupa Brasil en relación a otros países es importante. Esto le lleva a afirmar al autor que el proceso de democratización en Brasil ha avanzado en los últimos



años, sin embargo todavía tienen que hacerse más esfuerzos para mejorar el control de la corrupción, garantizar la seguridad ciudadana y cumplir la plena vigencia de un Estado de derecho.

Para terminar, en la tercera parte de esta edición de la Revista Latinoamericana de Política Comparada dedicada a aspectos metodológicos, incluimos el artículo “Truthfulness (Wahrhaftigkeit) in Deliberative Model of Democracy” de Jürg Steiner. Retomando la discusión que en un inicio fue planteada por Jürgen Habermas sobre la democracia deliberativa a través de la cual actores políticos y ciudadanos justifican sus posiciones en base del mejor argumento que se pueda tener sobre asuntos de interés público y sobre la posición de otros actores, Steiner debate en torno al término “wahrhaftigkeit” (que en español significaría ser sincero con uno mismo). Este término tiene especial importancia para la democracia deliberativa ya que el diálogo deliberativo que establecen los actores se supone que se realiza entre sujetos de manera transparente pero el problema es que generalmente este no se da de manera sincera. Es decir, la interacción entre los actores no se da de manera “sincera” ya que el yo interior siempre es algo maleable y difuso. En este sentido si la democracia depende del diálogo deliberativo y de cómo los actores están dispuestos a cambiar sus preferencias según el planteamiento de argumentos más sólidos, esto no se puede dar por la condición misma del yo. Si este es generalmente maleable y difuso, los argumentos alcanzados por los actores siempre serán también maleables y difusos. Se puede saber sobre la percepción de veracidad que tienen los actores políticos pero, como afirma Steiner, no se puede medir la veracidad de las construcciones mentales de los actores. Lo presentado en el artículo de Steiner actualiza y recrea el debate de la democracia deliberativa y nos lleva a replantearnos lo que se afirma al inicio de esta introducción: revisar las propiedades de los conceptos y los criterios que usamos para medirlos.

Esperamos que este volumen de la Revista Latinoamericana de Política Comparada despierte el interés de nuestros lectores y contribuya al fortalecimiento de la ciencia política a través del debate y confrontación de ideas.





Parte 1:

---

Perspectivas teóricas





# Quality of Government and Epistemic Democracy

---

Bo Rothstein

---

## Abstract

A number of measures on human well-being are now available. In addition to the more traditional ones such as infant and child mortality and other measures of population health, there are now measure of subjective well-being (“happiness”), interpersonal trust, years of schooling, percentage of children living in poverty, literacy, gender equality, access to safe water, violent conflicts and people’s perception of the legitimacy of their government. The question is to what extent politics can explain the huge variation that exists between countries in these measures of human well-being. From the viewpoint of epistemic democracy, a normatively quite troubling picture emerges from these data. Since we now also have measures of to what extent countries are democratic, it turns is very difficult to find positive correlations between the standard measures of democracy and the measures of human well-being. However, measures of “good governance” or “quality of government” such as control of corruption, degree of impartiality in the public administration and the respect for rule of law principles, have strong positive effects of most measures of human well-being. This article argues that this can be explained by a neglected epistemic factor in measures of the quality of governments, namely the importance of merit-based recruitment to the civil service.

*Keywords:* quality of government, good governance, absence of corruption, epistemic democracy, impartiality

## Resumen

En la actualidad existe un gran número de indicadores acerca del bienestar de una sociedad. Adicionalmente a aquellos tradicionales como los de la tasa de mortalidad, y otras medidas acerca de la salud, existe ahora una preocupación por establecer el bienestar subjetivo de una persona, (la “felicidad”), confianza interpersonal, años de escolaridad, porcentaje de niños en situación de pobreza, alfabetismo. Igualdad de género, acceso a agua potable, conflictos violentos alrededor de la persona y la percepción de las personas en la legitimidad del gobierno. La cuestión aquí es saber hasta qué punto la política puede determinar la gran variación que existe entre los países cuando se utiliza indicadores de bienestar humano. Desde el punto de vista de la democracia epistémica, surge un escenario normativo problemático cuando se utiliza esta información. Dado que existen también formas de medir hasta qué punto los países son democráticos, resulta bastante difícil de encontrar correlaciones positivas entre los indicadores estándar de democracia y las mediciones de bienestar humano. Sin embargo, mediciones acerca de la gobernanza o de la calidad del gobierno como el control de la corrupción, grados de imparcialidad en la administración pública y el respeto por los principios del estado de derecho, influyen positivamente y de gran manera en muchas de las mediciones acerca del bienestar humano. Este artículo argumenta que esta situación puede ser explicada por un factor epistémico dejado de lado en las mediciones acerca de la calidad de los gobiernos, concretamente, la importancia de la contratación pública basada en un sistema meritocrático.

**Palabras clave:** calidad del gobierno, buen gobierno, ausencia de corrupción, democracia epistémica, imparcialidad



## The Success and Malaise of Electoral Democracy

**D**emocracy as an overall model for how societies should be governed has been a remarkable success over the last forty years. More countries than ever are now considered to be democratic or at least on their way to becoming democracies (Diamond 2007, Teorell 2010). Various international organizations that have democracy promotion on their agenda should nowadays be very content since there are certainly many reasons to be enthusiastic about this historically remarkable development. The enthusiasm is, however, dampened by the fact that empirical research shows that there is no guarantee that procedural democracy will produce policies that improve the general human well-being of its citizens. As I will show below, established measures on various aspects of human well-being that now exist for a great many countries either have a very weak, or no, or sometimes even negative, correlation with measures of the level of democracy. The reason, I will argue, is that electoral-representative democracy does not automatically translate into what I define as *quality of government* (which is close but not identical to what usually is labeled “good governance”). For example, the noted democratization researcher and promoter Larry Diamond had the following to say when the U.S. based *National Endowment for Democracy* celebrated its first twenty-five years of operations:

There is a specter haunting democracy in the world today. It is bad governance—governance that serves only the interests of a narrow ruling elite. Governance that is drenched in corruption, patronage, favoritism, and abuse of power. Governance that is not responding to the massive and long-deferred social agenda of reducing inequality and unemployment and fighting against dehumanizing poverty. Governance that is not delivering broad improvement in people’s lives because it is stealing, squandering, or skewing the available resources (Diamond 2007:199)

It is noteworthy that Diamond here makes a distinction between democracy and good governance. One aspect of the “specter” that haunts democracy is that a procedurally correct democratic system may produce decisions that are ill-informed and not in line with what according to the factual matters is true. The idea behind what has become known as epistemic democracy theory is that the decision taken by a democratically elected legislative assembly should not only result in decisions that are in accordance with procedural fairness based on, for example, Robert Dahl’s idea of political equality. Instead, epistemic democracy requires that the decisions are also based on what according to established knowledge is true or right (Anderson 2006, List and Goodin 2001). What is “true” or “right” is certainly contested in many policy areas, but one way to think about this can be



taken from medical ethics stating that diagnosis and treatments should be based on “science and proven experience” as stated in, for example, the Swedish Health and Medical Service Act. Another definition would be that public policies should be “evidence based”.<sup>1</sup> As for the political process, this has been stated by List and Goodin (2001) as: “Decision rules ought to be chosen so as to track the truth”.

There are two problems with this understanding of epistemic democracy. The first relates to the issue about “truth for what”: Epistemic democracy cannot only be motivated on the ground that the decisions should be true in general since it is true that the chemical Zyklon B works for mass killings of people if locked into air-tight chambers. Or to take a more recent example from the G. W. Bush administration in the U.S., epistemic democracy is not to be a process for finding out what kind of torture that makes prisoners talk but at the same time does not maim them so much that they can no longer reveal correct information (Danner 2011).

The standard for a democratic system should be that the decisions are not only right or true, but right or true so as to improve the well-being of citizens in respect of an extensive set of liberal rights as suggested by John Rawls. The second problem in discussions of epistemic democracy is how to avoid “epistocracy”, that is, rule by experts, which is anathema to most definitions of democracy (Estlund 2008, Colish 2010). The third problem is “which rules” in the machinery of representative democracy should be altered so as to increase the epistemic content in the decisions. Most of the suggestions seem to be about changing the rules on the “input” side of the democratic system, be they various forms of deliberative processes or more jury-like or experimental processes (Anderson 2006, Estlund 2008). These are theoretically interesting suggestions but they all suffer from a certain lack of realism when it comes to establishing them as functioning alternatives in real existing democracies. I will argue that there is a way to secure a more epistemic orientation of today’s electoral representative democracies, namely to increase their quality of government (henceforth QoG) defined as impartiality in the exercise of public policies. This has several advantages, not least that it can be backed by considerable empirical analyses showing that it improves the likelihood that a political system that combines representative democracy and QoG is more likely to launch policies that improve general human well-being. In addition, it has been shown to work, it is relatively simple to implement and it has a positive impact on political legitimacy.

### Representative Democracy – Reasons for the Current Malaise

<sup>1</sup> There are now at least two scholarly journals published that cater to this notion of “evidence based policy”, namely *Evidence & Policy* now in its seventh year and *Journal of Evidence Based Social Work* that started in 2008. In a recently published article, Nobel Laureate Amartya Sen compares “quality of live” in





China and India and comes to the conclusion that on most standard measures of human well-being, the communist-autocratic China now clearly outperforms democratically governed India (2011). This applies, *inter alia*, for infant mortality, mortality rates for children under the age of five, life-expectancy, immunization of children, basic education of children, poverty rates and adult literacy. Sen comments on, but presents no explanation to why India's democratic system does so poorly when it comes to improving human well-being for its population compared to autocratic China.

This problem can also be seen when comparing small countries. Jamaica and Singapore both achieved independence from British colonial rule in the early 1960s. They then had about the same size population and were both very poor. If the typical social scientist at that time would have predicted the situation for these two countries fifty years later, a fair guess is that he or she would have painted a very rosy future for Jamaica but a much bleaker one for Singapore. Jamaica then (as now) had large areas of arable land, important natural resources (bauxite), is located close to one of the world's most important export markets and could have developed a huge tourist industry, especially since Cuba went out of this business at that time. Everyone in the country spoke English and very few ethnic-religious cleavages existed. Singapore, on the other hand, had no natural resources, no arable land, is far away from major export markets and had very problematic ethnic-religious divisions. The situation today, however, is completely the reversed of what would have been expected in the early 1960s. Singapore has nine times the GDP/capita than has Jamaica and hugely outperforms Jamaica on all standard measures of human well-being. The problem is that according to the best measure of democracy that I have come across, Jamaica has since independence been counted as a democracy while Singapore has never been close to being regarded as a democracy (Werlin 2007, Rothstein 2011, ch. 9).

The question is if these two comparisons of cases showing that autocracies can outperform democracies are matched by available cross-country statistics. In order to do such analyses, one needs a theoretically defined measure of democracy. One such definition suggested by Przeworski et. al. (2000) is that a democracy is "a regime in which those who govern are selected through contested elections" where "contested" is defined as the presence of "an opposition that has some chance of winning office". Teorell (2010) has convincingly criticized this and other dichotomous (or absolute) measures for democracy and instead argued for a graded definition and measurement strategy. The graded measure of democracy that he (together with Hadenius) has constructed is based on the average scores of political rights and civil liberties reported by Freedom House, and the combined autocracy and democracy scores derived from the Polity IV data set (Hadenius & Teorell 2005). This index goes from 0 to 10 where 10 is most democratic and as the authors show, this index performs better both in terms of validity and reliability than its constituents parts.

Using a set of thirty standard measures of national levels of human well-being and also some variables known to be related to human well-being such as capacity for taxation, and including between 75 and 169 countries, Holmberg and Rothstein (2011a) find only weak<sup>2</sup>, or no, or sometimes even negative, correlations between these standard measures of human well-being and the level of democracy as defined above. These results are confirmed by other studies such as Doucouliagos and Ulubasoglu (2008), Norris (forthcoming) and UNDP (2002). The picture that comes out of available measures and statistics is this: Representative democracy is not a safe cure against severe poverty, economic inequality, illiteracy, being unhappy or not satisfied with one's life, infant mortality, short life-expectancy, maternal mortality, access to safe water or sanitation, gender inequality, low school attendance for girls, low interpersonal trust or low trust in Parliament. Thus, democracy measured in this way is only weakly correlated, or even unrelated, to more "objective" measures of human well-being (such as population health statistics) as well as to subjective measures (such as subjective well-being or interpersonal trust).

An objection to this bleak picture of the actual epistemic-based performance of democracies is the argument that democracy results in respect for human rights which no doubt is an important achievement. However, as Råby and Teorell (2010) have argued, this is close to saying that democracy results in democracy since respect for at least basic human rights is a condition for a country being defined as a democracy. It has often been said that representative democracy would minimize the risk for internal violence like civil war. Norris, however, shows that this is not borne out by the facts. In itself, liberal representative democracy, is not a cure against the outbreak of internal armed conflicts (Norris forthcoming, see also Öberg and Melander 2010). As Michael Mann has argued, when it comes to ethnic conflicts, democracy has a "dark side" (2005). In addition, Råby and Teorell (2010) using data of interstate military conflicts from 1984 to 2000, have shown that democracy, contrary to what has been more or less taken for granted in international relations research, is not strongly related to the absence of inter-state war. Instead, they find that control of corruption trumps level of democracy for predicting the absence of war.

Thus, the worries raised by the epistemic democracy theorists are for real. On average, and as it is usually practiced, representative democracy alone does not produce "true" or "right" decisions that cater to generally improving human well-being when compared to non-democratic societies.

### **Different Conceptions of Quality of Government and Good Governance**

As could be expected, an extensive debate exists about how concepts like quality of government, good governance and state capacity should be defined. Should it be about procedure only (like most definitions of representative democracy) or should it also contain



substantial policies? Should the concept be universally applicable all over the globe (like the UN declaration of Human Rights) or should it be relativized to different cultures? Should the concept be equated with administrative and economic efficiency or should it be understood as something that explains such efficiency? Should good governance include how well those who govern represent those who are governed or should it be about the states' capacity to steer society? One of the most frequently used definitions of *good governance* has been launched by the World Bank Research Institute and reads as follows:

The traditions and institutions by which authority in a country is exercised. This includes (1) the process by which governments are selected, monitored and replaced, (2) the capacity of the government to effectively formulate and implement sound policies, and (3) the respect of citizens and the state for the institutions that govern economic and social interactions among them (Kaufmann, Kraay & Zoido-Lobaton 1999:1).

16



This definition forms the basis of the World Bank's widely used Worldwide Governance Indicators that has measures for "voice and accountability", "political instability and violence", "government effectiveness", "regulatory quality", "rule of law" and "control of corruption". This is a very broad definition and it has been criticised for including both policy content ("sound policies") and procedures ("rule of law") as well as for containing both the institutions for access to political power and those that exercise and implement laws and policies (Rothstein & Teorell 2008). In the words of Keefer (2004:5), "if the study of governance extends to all questions related to how groups of people govern themselves ..., then there are few subjects in all of political science and political economy that do not fall within the governance domain". Yet, clearly some political institutions or aspects of "politics" must matter more than others for what should count as quality of government.

Moreover, including "sound policies" in the definition raises the problematic "epistocratic" question of whether international (in this mostly economic) experts really can be expected to be in possession of reliable answers to the question of what is "sound policies". For example, should pensions or health care or education be privately or publicly funded (or a mix of these)? To what extent and how should financial institutions be regulated? More generally, such a definition of good governance that is not restricted to procedures but includes the substance of policies leads to what is known as the "Platonian-Leninist" problem of rule by experts.<sup>3</sup> If those with superior knowledge decide policies, the democratic process will be emptied of most substantial issues (Estlund 2008, Colish 2010). The argument against the "Platonian-Leninist" alternative to democracy has been put forward by Robert Dahl in the following way: "its extraordinary demands on the knowledge and virtue of the guardians are all but impossible to satisfy in practice" (Dahl 1989:65). There

are thus good reasons for keeping the definition of QoG to *procedures* which is in line with how most definitions of representative democracy are constructed (Teorell 2010).

### Quality of Government as Absence of Corruption

One way out of the definitional problem would be to define quality of government and/or good governance simply as the absence of corruption. This turns out to be problematic for several reasons. First, corruption is in itself difficult to define. The standard definition is that corruption is “the abuse of public power for private gain”. The problem with this definition is that it is relativistic since what counts as “abuse” would vary in different parts of the world (Kurer 2005). This is thus not a universal or complete definition because it is dependent on how “abuse of public power” is defined. Needless to say, this relativistic definition would dramatically increase problems of operationalization and measurement in comparative empirical analyses, but it would also carry all the ethical difficulties connected to relativistic definitions that are known from discussions about how human rights and democracy should be defined. Without an universally accepted normative standard about what forms of behavior of public authorities that are acceptable and appropriate, there is no way to know (and measure) what should count as “abuse” when we compare various systems of governance in order to see if they would qualify for the epithet “good” or not.

The second reason why QoG cannot be equated with the absence of corruption is that there may exist many problems when governing societies that are not confined to what is usually understood as corruption. A high degree of corruption is certainly an antithesis to QoG, but so are many other practices that are not usually seen as corruption, such as clientelism, lack of respect for the rule of law and property rights, nepotism, cronyism, patronage, systemic discrimination and cases where administrative agencies are “captured” by the interest groups that they are set out to regulate and control (Rothstein & Teorell 2008). The common denominator for all these practices is that the implementation of policies are impacted by some kind of undue *favoritism* of which corruption in the standard form of bribes is just one kind.

- 3 When Lenin did away with the last reminiscence of the internal party democracy at the 10th congress of the Bolshevik party in 1921, his argument was that since Marxism-Leninism had made politics a science, one could no longer vote on policy issues: Instead, these were to be decided by the “avant-garde” in the party who were in possession of the Marxist-Leninist scientific knowledge about politics.





## Towards a Definition of Quality of Government

In the long discussion of how representative democracy should be defined, the distinction between procedural and substantive definitions is a central theme (cf. Dowding, Goodin & Pateman 2004). Since our purpose is to reach a universal and procedural definition that could be acceptable to groups in a democracy with, to quote John Rawls (2005:xvi), “a pluralism of incompatible yet reasonable”, comprehensive religious, philosophical, and moral doctrines, including substantial policies in the definition is a very risky business and not likely to achieve broad-based legitimacy. This is also why I prefer the term “quality of government” to the World Bank term “good governance” since the latter has too broad connotations and often include non-government actors such as civil society organizations as well as trade and business organizations (Pierre & Peters 2000). However, in terms of the practicalities of empirical research, the difference between quality of government, good governance and state capacity is mostly terminological. The different expert based measures used to capture this phenomenon, be it measures of corruption, the rule of law, government effectiveness or the level of impartiality correlate at a surprisingly high level (about .9). Moreover, the expert based measures correlate to an equally surprisingly high level with various measures constructed from surveys of representative selections of the population indicating that experts and ordinary people give the same account of the problem in their country (Rothstein 2011).

As argued above, neither the absence of corruption, nor representative democracy, nor the size of government, nor the rule of law, nor administrative effectiveness capture what should be counted as quality of government or good governance. Searching for a definition, it is notable that the conceptual discussion has largely been detached from normative political theories about social justice and the state. It should be obvious that when terms like “good” or “quality” are placed in political concepts, it is impossible to refrain from entering the normative issues that are raised in political philosophy. One can say that modern political philosophy has been engaged with the issue of “what the state ought to do” but refrained from taking an interest in what the state “can do”. There are good reasons for why it is meaningless (or dangerous) to discuss the one without the other (Rothstein 1998). The quality of government and good governance agenda is a clear case where normative/ philosophical theory and positive/empirical approaches should merge. This issue is certainly not confined to internal academic civilities. Without a foundation in ethical standards, the risk is that when approaches like the good governance agenda translates into practical policies, it may end up in mindless utilitarianism where basic human rights of (often poor) people are sacrificed in the name of some overall utility. This is also why the term “state capacity” is problematic since it usually only refers to brute administrative



strength which can be used in ways that are deeply unethical and that could seriously damage the state's legitimacy making it much harder to implement policies (cf. Levi 1998, Rothstein 1998). The first requirement for definitions of concepts like quality of government and good governance is thus that they are based in a normative theory that gives some orientation for what should be regarded as "good" in this context. Secondly, any definition of these concepts must take into account that this approach clearly has shifted the interest away from the "input" side to the "output" side of the political system.

In addition to standard requirements like precision and applicability for empirical research, a third requirement would be universalism. One reason for this is that the quality of government approach is de facto applied on a global scale. This demand raises the issue of how to deal with the huge variation in institutional configurations that exists between countries that in most evaluations of quality of governance are ranked at the top. Countries like Switzerland, Finland and the United States are very different in their specific institutional configurations of representative democracy. There is for example, no national-level equivalent to the Swiss' widespread use of referendums in the other two countries and only the United States has a strong President and a politicized Supreme Court. Moreover, these three countries have very different electoral systems, party systems and systems for regional and local government. However, despite these huge differences in the institutional configuration of their (and all other democracies') political systems, they are all counted as being democracies. The same type of difference in specific institutions can be shown if we compare countries that are generally ranked at the top when it comes to measures like corruption, rule of law and government effectiveness. Obviously, a definition of quality of government cannot relate to a specific set of institutional arrangements. Instead, it is necessary to look for some *basic norm* that characterizes their institutional systems as whole. For representative democracy, that is, the access to power, leading democratic theorist Robert Dahl has suggested such a norm, namely "political equality". The question is what the equivalent for good governance could be given that issues are more related to the implementation side of the political system. Based on the type of rights-based liberal political theory launched by philosophers such as Brian Barry and John Rawls, Jan Teorell and I have suggested such a basic norm, namely *impartiality* in the exercise of public power (Rothstein & Teorell 2008). This is defined in the following way: "*When implementing laws and policies, government officials shall not take anything about the citizen or case into consideration that is not beforehand stipulated in the policy or the law*" (Strömberg 2000, 66). This definition is fairly precise and can be applied universally. It makes clear what basic norm is being "abused" when corruption, clientelism, favouritism, discrimination, patronage, nepotism or undue support to special interest groups occurs. It excludes the content of policies since it is strictly procedural.



The connection to “good” or “quality” is motivated by the fact that impartiality is the driving notion behind John Rawls’ liberal right-based theory of justice. As Goodin argues: “Certainly, the antithesis of justice is favouritism” (2004:100). In this context, impartiality is not a demand on actors on the input side of the political system, but first and foremost an attribute of the actions taken by civil servants, professional corpses in public service, law enforcement personnel and the like.

Equally important, however, are the things which the norm of impartiality does *not* rule out. Since QoG as impartiality is a procedural norm confined to the exercise of public power, one important field that is not affected by this conception is the substance of the content of policies. This builds on the idea that non-corruption implies that “a state ought to treat equally those who deserve equally” (Kurer 2005:223). This is in line with the argument that the content of public policies should not be included in the definition of QoG. Instead, it is impartiality in the exercise of power (the “ought to treat equally” principle) that is the central component of QoG. To treat equal does of course not imply that everyone should get the same. Only people that are in need of a kidney transplantation should get one. Instead, this follows the idea of “equal concern and respect” launched by Ronald Dworkin (1977).

In political philosophy, this distinction between which norms should guide the content versus the procedural sides of the political system is readily seen in Brian Barry’s important book *Justice as Impartiality*. Barry argues that impartiality should be a normative criterion in the exercise of political power: “like cases should be treated alike” (Barry 1995:126). His idea of “second order impartiality” implies that the input side of the political system should be arranged so that it gives no special favor to any conception of “the good”. However, as Barry readily admits, his theory “accepts that a demand of neutrality cannot be imposed on the outcomes” (Barry 1998:238). Accordingly, when it comes to decisions about the content of the policies that governments should pursue, it is not neutrality or impartiality but “reasonableness” that is his main criterion (Barry 1998:238, cf. Hardin 1998). By this he means that people engaged in the political process should give sound arguments based on a secular understanding of knowledge for why they prefer certain policies over others. In Barry’s words: “What is required is as far as possible a polity in which arguments are weighed and the best arguments win, rather than one in which all that can be said is that votes are counted and the side with the most votes wins” (Barry 1995:103).

The implication is the one argued for here, namely that impartiality cannot be a moral basis for the content of policies that individuals, interests groups and political parties pursue on the input side of the political system since reasonableness is not the same as impartiality. For example, in a given situation there may be good reasons for lowering pensions



and increasing support to families with children. This is, however, not the same as being impartial between these two groups, because there is no such thing as an impartial way to decide in a case like this (Arneson 1998). This is particularly problematic when it comes to conflicts over which public goods a state should provide since such goods can often not be divided into minor parts (like money), something that often makes reasonable compromises easier to reach. Either the airport or dam is built or nothing is built (Miller 2004).

It is important to note that, for many, increased justice implies policies that contain more partiality (for example, extra resources to underprivileged groups). However, when such partisan policies are to be implemented, their proponents usually do not want these policies, once enacted, to be carried out in a partial way where bureaucrats are given total discretion in each and every case (Tebble 2002; Young 1990). For example, it may be perfectly legitimate to argue for the government to establish academic positions that only women (or some other disadvantaged group) could apply for given the gender inequality that exists in higher academic positions. However, once such a position is announced and a number of women apply, the impartiality norm takes overhand since those who have argued for such a quota system usually wants the most qualified among the preferred group to get the position. Thus, impartiality is a norm to be followed when policies are to be exercised, not when policies are decided in the democratic process. This conditionality in the application of impartiality as a justice principle goes in fact all the way back to John Stuart Mill:

Impartiality, in short, as an obligation of justice, may be said to mean being exclusively influenced by the considerations which it is supposed ought to influence the particular case in hand, and resisting the solicitations of any motives which prompt to conduct different from what those considerations would dictate (Mill 1861/1992, 154).

### Explaining Variation in Quality of Government

If QoG, as stated above, is highly correlated to the possibility of establishing policies that are “right” and “true” in the sense that they improve general human well-being, it is of course important to find explanations for the huge differences that existing measures show to exist. That this is not an easy task can be illustrated by a comment from noted economic historian Avner Greif who in the “Handbook of New Institutional Economics” states that QoG type of institutions exist “in a few advanced contemporary countries and only in recent times. We know surprisingly little, however, regarding the institutional development that led to these modern successes” (Greif 2005:737). Attempts have been made to



find an explanation for this but so far we lack a well-established theory. The work of Nobel Laureate Elinor Ostrom is certainly a case in point since she shows how groups can establish and maintain regulatory institutions that serve to avoid a “tragedy of the commons” situation for common natural resources (Ostrom 1990). However, and as she readily admits, her cases are relatively small local groups in which it has been possible to develop high levels of social trust and social capital over a long period of time. For large nation-states, high levels of social trust are an exception (Uslaner 2008).

Using a new cross-country dataset based on a web-survey with experts on public administration that has been constructed to measure QoG as impartiality as above, Dahlström, Lapuente and Teorell (2011) have analyzed what type of structural features of a country’s public administration that can explain the variation in levels of corruption and with corruption related practices. Contrary to what has often been taken for granted, they show that the separation of the civil service career through special (privileged) employment contracts or special exams do not have an effect on levels of corruption. They also show that the comparative level of pay is not significant for the degree of corruption. However, their results do show that meritocratic recruitment to the civil service have a significant positive influence for minimizing corruption also when controlling for a large set of other standard variables (see figure 1 and 2 in appendix). This result confirms an earlier study by Evans and Rauch (2000) that demonstrated that meritocratic recruitment has a positive influence on a country’s level of corruption. These results are important because they indicate that a *procedural* value, in this case the impartiality in the recruitment to the civil service, results in a more efficient and effective public administration. Secondly, these results may also give us an idea of why it is that high levels of QoG as defined above have much stronger positive effects on almost all measures of human well-being than has a country’s level of democracy. Simply put, meritocracy imputes knowledge into the political system and thereby increases its epistemic orientation. If recruitment to, and promotion within, the public administration is based on impartial evaluations of the candidates skills and qualifications, this will increase the amount of “true” knowledge in the machinery of government. Thus, we arrive at the following conclusion. Electoral-representative democracy does not seem to ensure the necessary epistemic qualities in the political system for creating policies that increase human well-being. However, quality of government as defined (and measured) above does substantially increase the epistemic quality which increases the likelihood that the political system will produce public policies that improve human well-being. Quality of government is, inter alia, causally related to the existence of impartial/ meritocratic recruitment of public employees. This implies that people with high levels of skills and knowledge (instead of those with a certain family background, or membership in certain clientelistic networks, etc.) fill the positions in the public adminis-



tration and positions as professionals in organizations implementing public policies. If the political system is a democracy that is combined with meritocratic recruitment, this is very likely to result in *epistemic democracy as practice*. We can speculate about how the causal mechanisms may work. One possibility is that a Weberian type of merit-based civil service functions as “cages of reason” (Silberman 1983) imputing knowledge-based rationality into the policy-making process. Another such mechanism may be that politicians that only surround themselves with political cronies recruited through patronage will end up with distorted views about reality. In contrast, merit-recruited civil servants may be “speaking truth to power” (Wildavsky 1987). A third mechanism may be that public services that are manned by merit-based professionals will use better (more true) knowledge in the implementation process than will a system based on patronage and nepotism.



### Discussion: Why Epistemic Democracy by Quality of Government

As argued by Colish, one problem in David Estlund’s well-known analysis of epistemic democracy is that it does not provide a clear description of how it substantially “manifests itself in democratic politics” and that we thereby do not “receive any evaluative devices that would permit us to determine how current democracies measure up to the demands of epistemically geared democracy” (Colish 2010:110, cf. Estlund 2008). This analysis has sought to remedy this problem by providing an example of how increased knowledge can be institutionalized in democracies in a way that do not threaten the idea of democracy as “fair procedures”. In this respect, there are several advantages with the QoG solution to the problem of “true and right” knowledge raised in theories about epistemic democracy. Firstly, an overwhelming amount of empirical studies show that QoG (or good governance) increases the epistemic value in both democracies and autocracies, understood as the production of general policies that improve general human well-being. Secondly, although highly skilled, knowledgeable and centrally placed civil servants are known to exert a substantial influence on the content of public policies, this system does not necessarily have to equal rule by experts (e.g., epistocracy). Instead, in combination with electoral-representative democracy, this can be seen as ensuring democratic *rule through experts*. In a democracy, the elected politicians are the ones who, at the end of the day, have to be accountable for the political decisions and if the experts/civil servants that have prepared and analyzed the policy proposal cannot convince the elected politicians about the merits of their suggestions, the politicians can and often do say no. They can, for example, turn to other experts that have a better understanding of how to combine knowledge with the politicians’ wishes. When the system works, and it has been shown to work by,



for example, Hermansson in his study of Swedish politics between the 1910s and the 1980s, it can be seen as an realization of the idea of “politics based on the ideas of the enlightenment” (Hermansson 1993 and 2003). Studying a large number of policy processes that took place when the Swedish welfare state was built, Hermansson’s study shows that in a respectable number of cases, an “enlightened” deliberative process between elected politicians, high level civil servants, experts and (often equally knowledgeable) representatives from interest organizations took place when important public policies were constructed. This resulted in political processes in which the basic principle of political equality and the principle that politics should be based on what is “true” were combined, resulting in what Lamont and Hall (2010) have defined as a “successful society”. A third advantage is that this system for increasing knowledge in the political system has a proven record. It has been tried and is used in quite a number of countries. In addition to comparatively good results when it comes to producing policies that are “true and right”, QoG as impartiality implying merit-based recruitment also seems to achieve a high level of political legitimacy. Although impartial recruitment to positions in the civil service seems to be a rare thing historically as well as today (see Fukuyama 2011), we do have a number of cases where it has been established in a sustainable manner. A fourth advantage is that the QoG principles of how to organize the public administration are easily understood by most citizens and not technically complicated to organize, not least when compared to other systems for increasing the epistemic content in the political system that have been suggested in this discussion. Lastly, the principles of impartiality in the exercise of public power resulting in meritocratic recruitment to positions in the public administration has been shown to be universally understood as in line with principles of fairness, even in deeply corrupt societies (Persson, Rothstein & Teorell 2010).

The discussion within epistemic democracy theory has to a large extent tried to solve the problem of inserting more knowledge in the democratic process through changes of the machinery of how the electorate’s preferences should be aggregated. Among the most well-known suggestions are systems for increasing deliberation among citizens (Fishkin 2009) and forms of “experimentally based learning” (Anderson 2006). What has been forgotten in this discussion is the possibility to solve the epistemic problem by increasing the quality of the public administration that both prepares policy proposals and implements them. The empirical analyses presented show that this can be done through a carefully designed system of impartial merit-based recruitment to the state.

## References

Acemoglu, D., Johnson S. and Robinson J. A. 2005. “Institutions as the Fundamental Cause of University Long-Run Growth.” In *Handbook of Economic Growth*, ed. P.

- Aghion and S. Durlauf. Amsterdam: Elsevier.
- Anderson, E. 2006. "The Epistemology of Democracy." *Journal of Social Epistemology* 3 (1-2):8-22.
- Brand, D. 1988. *Corporatism and the Rule of Law*. Ithaca, NY.: Cornell University Press.
- Bratton, M., and Chang, E.C. 2006. State building in sub-Saharan Africa – forwards, backwards, or together'. *Comparative Political Studies*, 39: 1059-1083.
- Charron, N., and Lapuente, V. 2010. "Does democracy produce quality of government?" *European Journal of Political Research* 49 (4):443-70.
- Colish, W. 2010. "Between Expertise and Fairness. Considering Epistemic Proceduralism." *European Journal of Political Theory* 9(1) 103–111.
- Collier, M. W. 2006. *Political Corruption in the Caribbean Basin*. London: Routledge.
- Dahl, R. A. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Dahlström, C., Lapuente, V. and Teorell, J. 2011. The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption. *Political Research Quarterly* (forthcoming)
- Danner, M. 2011. "After September 11: Our State of Exception." *The New York Review of Books* 58 (15):44-48.
- Deiningner, K., and Mpuga, P. 2005. Does greater accountability improve the quality of public service delivery? Evidence from Uganda. *World Development*, 33 (1): 171-191.
- Diamond, L. J. 2007. A quarter-century of promoting democracy. *Journal of Democracy*, 18:118-120.
- Doucouliaagos, Hristos, and Mehmet Ali. Ulubasoglu. 2008. "Democracy and economic growth: A meta-analysis." *American Journal of Political Science* 52 (1):61-83.
- Estlund, D.M. 2008. *Democratic Authority: A Philosophical Framework*. Princeton: Princeton University Press.
- Fishkin, James S. 2009. *When the People Speak. Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford: Oxford University Press.
- Fukuyama, F. 2004. *State-Building: Governance and World Order in the 21<sup>st</sup> Century*. Ithaca: Cornell University Press.
- Fukuyama, F. 2011. *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*. New York: Farrar, Straus and Giroux
- Gilley, B. 2006. The determinants of state legitimacy: Results for 72 countries. *International Political Science Review*, 27 (1): 47-71.
- Gilley, B. 2009. *The Right to Rule: How States Win and Lose Legitimacy*. New York: Columbia University Press.
- Helliwell, J. F. 2006. Well-being, social capital and public policy: What's new? *The Economic Journal*, 116: C34-C45.





- Helliwell, J. F., and Huang, H. 2008. How's your government? International evidence linking good government and well-being. *British Journal of Political Science*, 38: 595-619.
- Hermansson, J. 1993. *Politik som intressekamp*. Stockholm: Norstedts.
- Hermansson, J. 2003. *Politik på upplysningens grund*. Malmö: Liber.
- Holmberg, S., Rothstein, B and N. Nasiritousi. 2009. Quality of Government: What You Get. *Annual Review of Political Science* 13:135-162.
- Holmberg, S. and Rothstein. B. 2011a. *Correlates of Democracy and Corruption*. The Quality of Government Institute at University of Gothenburg, Working Paper 2011:10.
- Holmberg, S and Rothstein, B. 2011b. *Quality of Government and Access to Safe Water*. The Quality of Government Institute at University of Gothenburg, Working Paper 2011:4
- Holmberg, S. and Rothstein, B. 2011c. Dying of corruption. *Health Economics, Policy and Law*, 6:529-547.
- IMF. 2005. *The IMF's Approach to Promoting Good Governance and Combating Corruption: A Guide*. Available at: [www.imf.org/external/np/gov/guide/eng/index.htm](http://www.imf.org/external/np/gov/guide/eng/index.htm) (accessed 21 March 2011).
- Kaufmann, D., Kraay, A., and Zoido-Lobaton, P. 1999. *Governance Matters*. Policy Research Working Paper 2196. Washington, DC: World Bank Institute.
- Kaufmann, D. 2004. *Human Rights and Governance: The Empirical Challenge*. Paper presented at the New York University School of Law. New York, March 2004.
- Kornai, J., Rothstein, B., and Rose-Ackerman, S. (eds.). 2004. *Creating Social Trust in Post-Socialist Transition*. New York: Palgrave Macmillan.
- Kurer, O. 2005. Corruption: An alternative approach to its definition and measurement. *Political Studies*, 53 (1): 222-39.
- Hall, P. A., and Lamont, M. eds. 2009. *Successful Societies: How Institutions and Culture Affect Health*. New York: Cambridge University Press.
- Lapuerta, V., and Rothstein, B. 2010. *Civil War Spain versus Swedish Harmony: The Quality of Government Factor*. Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association. Washington, DC., 31 Aug.-3 Sept., 2010.
- La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A., and Vishny, R. 1999. The quality of government. *Journal of Law, Economics and Organization*, 15 (1): 222-79.
- Levi, M. 1998. *Consent, Dissent, and Patriotism*. New York: Cambridge University Press.
- March, J. B., and Olsen, J. P. 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Basic Books.
- McMillan, J., and Zoido, P. 2004. How to subvert democracy: Montesinos in Peru. *Journal of Economic Perspectives*, 18 (4): 69-92.



- Montinola, G. R., and Jackman, R. W. 2002. Sources of corruption: A cross-country study. *British Journal of Political Science*, 32: 147-170.
- Norris, P. forthcoming. Democratic Governance and Human Security. The Impact of Regimes on Prosperity, Welfare, and Peace. New York: Cambridge University Press
- North, D. C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Mass.: Cambridge University Press.
- North, D. C. 1998. Economic performance through time. Pp. 247-257 in *The New Institutionalism in Sociology*, ed. M. C. Brinton and V. Nee. New York: Russell Sage Foundation.
- North, D. C., Wallis, J. J., and Weingast. B. R. 2009. *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge, Mass.: Cambridge University Press.
- O'Donnell, G. 2001. Democracy, Law, and Comparative Politics. *Studies in Comparative International Development* 36 (1):7-26.
- O'Donnell, G. 2004. Why the rule of law matters. *Journal of Democracy*, 15 (4): 32-46.
- Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- Ott, J. C. 2009. Good governance and happiness in nations: Technical quality precedes democracy and quality beats size. *Journal of Happiness Studies*, 11 (3): 353-368.
- Pacek, A. C., and Radcliff, B. 2008. Welfare policy and subjective well-being across nations: An individual-level assessment. *Social Indicators Research*, 89 (1): 179-191.
- Persson, A. and Rothstein. B. 2011. "Why Big Government is Good Government". Paper to be presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Seattle, WA, 1-5 Sept 2011.
- Pierre, J., and Peters, B. G.. 2000. *Governance, politics and the state*. New York: Macmillan
- Rodrik, D. 2007. *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth*. Princeton, NJ.: Princeton University Press.
- Rose, J. 2004. The rule of law in the western world: An overview. *Journal of Social Philosophy*, 35: 457-470.
- Rose-Ackerman, S. 1998. *Corruption and Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothstein, B. 1998. *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothstein, B. 2011. *The Quality of Government: Corruption, Social Trust and Inequality in International Perspective*. Chicago: University of Chicago Press..
- Rothstein, B, and Stolle, D. 2008. The state and social capital: An institutional theory of generalized trust. *Comparative Politics*, 40 (4): 441-459.





- Rothstein, B, and Teorell, J. 2008. What is quality of government: A theory of impartial political institutions. *Governance*, 21 (2): 165-190.
- Råby, N, and Teorell, J. 2010. *A Quality of Government Peace? Bringing the State Back Into the Study of Inter-State Armed Conflict*. Working paper 2010:20. Gothenburg: Quality of Government Institute.
- Silberman, B.S. 1993. *Cages of reason : the rise of the rational state in France, Japan, the United States, and Great Britain*. Chicago: University of Chicago Press.
- Sjöstedt, M. 2008. *Thirsting for Credible Commitments: How Secure Land Tenure Affects Access to Drinking Water in sub-Saharan Africa*. Gothenburg: Department of Political Science, University of Gothenburg.
- Smith, B. C. 2007. *Good Governance and Development*. New York: Palgrave Macmillan.
- Sung, H.-E. 2004. Democracy and political corruption: A cross-national comparison. *Crime, Law & Social Change*, 41: 179-194..
- Teorell, J. 2010. *Determinants of Democratization: Explaining Regime Change in the World, 1972–2002*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Transparency International. 2006. *Global Corruption Report 2006*. London: Pluto Press.
- UNDP. 2002. *Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World*. New York: United Nations Development Program - Oxford University Press.
- Uslaner, E. M. 2008. *Corruption, Inequality, and the Rule of Law: The Bulging Pocket Makes the Easy Life*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wildavsky, Aaron B. 1987. *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*. New Brunswick, N.J.: Transaction Books.
- World Bank. 2005. *Interview with James D. Wolfensohn on Peace and Poverty: Ten Years at the Bank*. Available at: [discuss.worldbank.org/content/interview/detail/2058/](http://discuss.worldbank.org/content/interview/detail/2058/) (accessed 21 March 2011).

Figure Appendix

Figure 1. Meritocratic recruitment vs level of corruption

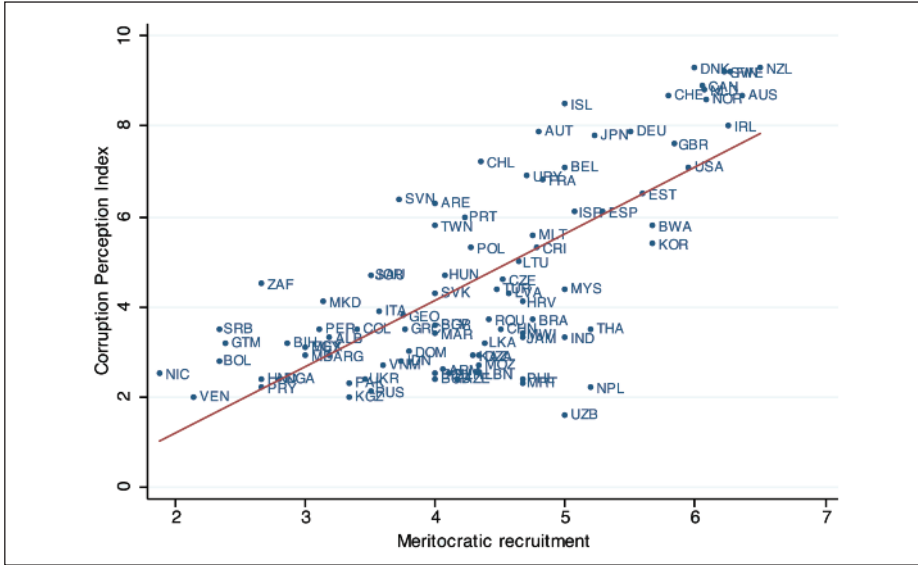
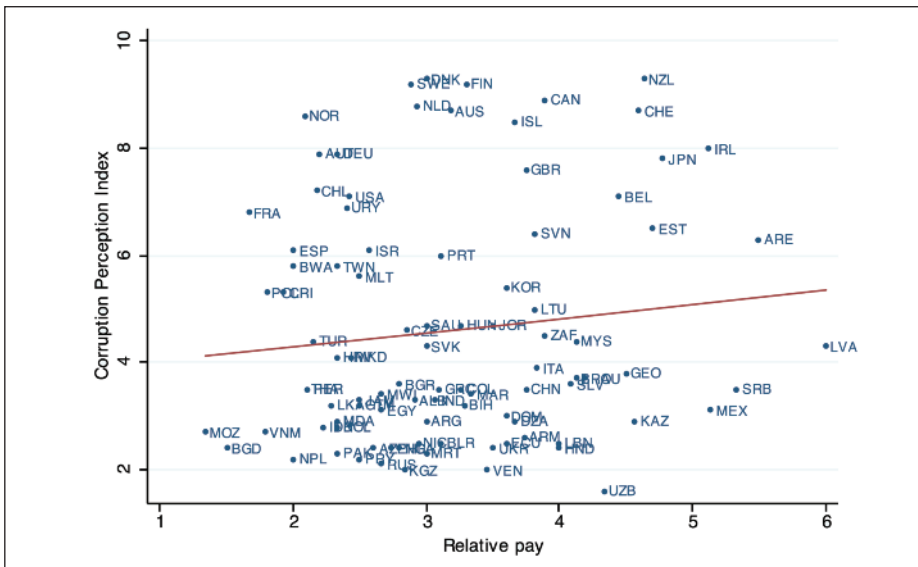


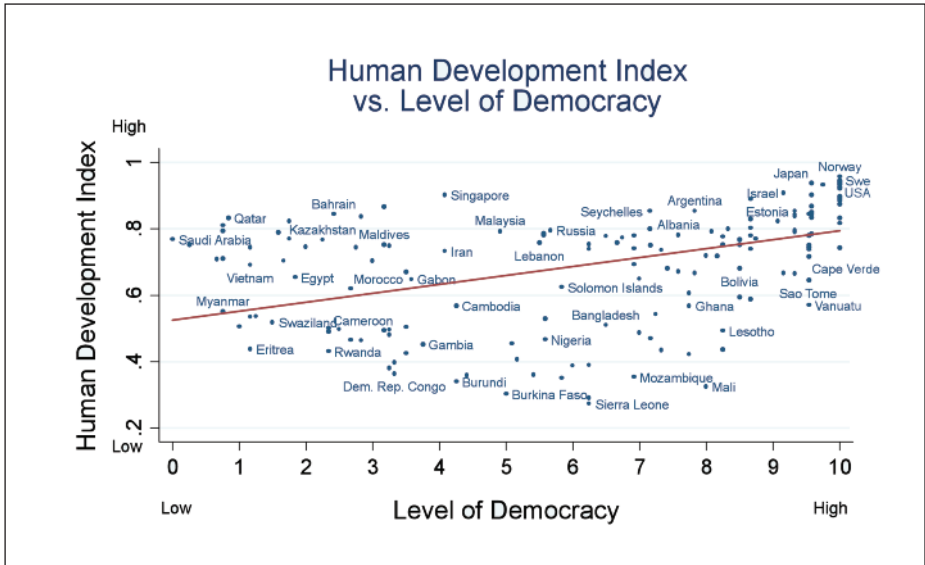
Figure 2. Relative pay for civil servants and level of corruption



Sources for fig 1 and 2: The Quality of Government Institute Dataset and Expert Survey: [www.qog.pol.gu.se](http://www.qog.pol.gu.se)

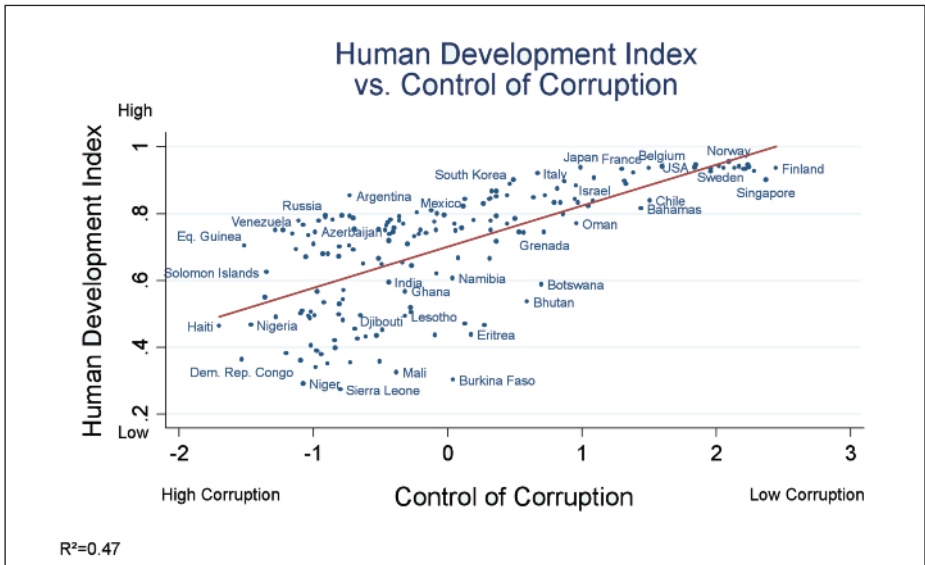


Figure 3.



Sources: UNDP (2002), Freedom House/Polity (2002-2006). Data runs by: Richard Svensson

Figure 4.



Sources: UNDP (2002), World Bank (2002-2008). Data runs by: Richard Svensson





Parte 2:

---

Régimen político y formas de  
gobierno



# Régimen político y gobernabilidad: la reforma pendiente en América Latina

Arturo Valenzuela\*

## Resumen

La situación de América Latina con respecto a la democracia y a las instituciones que se derivan de este sistema ofrece un escenario que es al mismo tiempo alentador y retante. Durante los últimos 25 años se han sucedido gobiernos democráticos en la mayoría de los países latinoamericanos, sin embargo, la verdadera preocupación no reside en establecer elecciones libres y periódicas además del respeto por las leyes y por los derechos civiles, sino en la constitución de estados que sean capaces de responder adecuadamente, aún a pesar de sus debilidades institucionales. Existen, por lo tanto tres dimensiones básicas que debe contener la noción de una verdadera democracia. La competencia política, la participación civil y una tercera dimensión definida por Dahl que consiste en la democracia constitucional, que consiste en asegurar el derecho de formar parte de la oposición y contar con mecanismos que impidan el uso indiscriminado de del poder adquirido por el gobierno para minimizar esta oposición legalmente constituida. Así, la democracia debe ser entendida como un sistema donde la vida política es controlada a través de la existencia de motivaciones que permitan la libre expresión de las diversas comunidades componentes. Este sistema también debe ofrecer al mismo tiempo paz y estabilidad social y civil, libertad para las personas y los grupos. Las brechas sociales y las desigualdades en Latinoamérica han producido una crisis de legitimidad de la democracia en cada una de las dimensiones mencionadas. El artículo analiza los factores componentes de esta crisis y hacia ofrece alguna recomendaciones para asegurar la estabilidad política y así construir una mejor democracia en los países latinoamericanos.

**Palabras clave:** competencia política, participación, democracia constitucional, representación, presidencialismo en América Latina

## Abstract

Latin-America situation towards democracy and its institutions offer a promising and challenging scenario. Over the last 25 years, democratic governments have succeeded in most of the Latin-American countries, but the real concern is not to establish free elections, respect for rights and other civilian warranties, but also to set up states that can cope with their institutional weakness. Therefore, there are three basic dimensions concerning a real democracy: political concurrence, civil participation and third one defined by Dahl as a constitutional democracy, which assures the right to oppose and the existence of mechanisms that avoid the indiscriminate use of public power to minimize the legal opposition. Democracy should be understood as a system where political life is regulated through the motivation for each diverse community expression, but at the same time this system is ought to assure social and civil peace and stability, freedom and peace for people and groups. Social gap and society inequalities in Latin America have produced a crisis of democratic legitimacy in each dimension mentioned above. The article analyses the components for these crises and at the end gives general recommendations to assure at least political stability in order to construct a better democracy in Latin-American countries.

**Keywords:** political concurrence, participation, constitutional democracy, representation, presidentialism in Latin America.

\* Arturo Valenzuela es Profesor Titular de Ciencias Políticas y Director del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Edmund A. Walsh School of Foreign Service en Georgetown University, Washington, DC, Estados Unidos.





Sin duda somos testigos de un momento histórico a la vez esperanzador y preocupante para América Latina. La evolución hacia un sistema político democrático coincide con el fin de la Guerra Fría y abre un nuevo capítulo en la lucha por asentar en el continente americano repúblicas que generan gobiernos basados en el veredicto del pueblo. Este último cuarto de siglo marca el período más largo en la historia de América Latina de continuidad constitucional.

Sin embargo, no podemos confundir el establecimiento o inauguración de un sistema democrático con su plena consolidación. Este último fenómeno es complejo y lleno de tropiezos, y la experiencia de otras latitudes, incluyendo la de Europa occidental, nos muestra que puede tomar mucho tiempo. El desafío no es sólo implementar un sistema político con elecciones libres, derechos civiles para la población, garantías de expresión y de reunión, sistema judicial independiente y el imperio de la ley. También se requieren Estados que puedan funcionar, canalizando las divisiones naturales en cualquier sociedad en forma pacífica y produciendo políticas públicas que respondan a las necesidades de la población garantizando libertades públicas, seguridad humana y bienestar económico y social. Las debilidades institucionales de América Latina plantean la seria interrogante de si para el Bicentenario de la Independencia de América los países del continente podrán afianzar los procesos democráticos o si, una vez más, se enfrentarán a serios revestimientos del proceso de construcción institucional.

La democracia es un sistema para regular el conflicto político, en forma ordenada y pacífica —según reglas claras— y acorde a la voluntad ciudadana. Es un sistema, como nos recuerda Schumpeter, donde los actores políticos se ponen de acuerdo para estar en desacuerdo, impulsando distintas estrategias para lograr el bien público por vía de una competencia leal y pacífica por el poder basado en el veredicto de las mayorías conforme al Estado de derecho.

Definimos democracia como aquel sistema que incorpora tres dimensiones. La primera, siguiendo a Robert Dahl, es la competencia política. En una democracia, el gobierno es constituido por líderes que compiten con éxito por el voto popular en elecciones periódicas. La esencia de la competencia política es la aceptación de la legitimidad de la oposición política; el derecho de cualquier persona o grupo a desafiar a los que detentan el poder y reemplazarlos en los principales puestos de autoridad pública si obtienen el apoyo de la ciudadanía.

A su vez, este derecho se basa en la existencia de elecciones libres y transparentes que, de forma regular, son capaces de traducir las preferencias ciudadanas en opciones de liderazgo gubernamental. El proceso de competencia electoral requiere la formación de partidos políticos que promueven programas e ideologías distintas, capaces de representar las divergencias de opinión que surgen en cualquier sociedad. En otras palabras, las democracias requieren un sistema de representación que dé garantías de participación genuina y



que permita articular los intereses sociales. La existencia de partidos y organizaciones de la sociedad civil requiere de libertad de expresión y de asociación y el respeto a la independencia de los medios y los derechos fundamentales de los individuos y las minorías, garantizados éstos por el legítimo uso de la fuerza conforme a la ley, en la concepción weberiana de autoridad estatal.

La segunda dimensión es la participación. Por definición, las democracias se basan en el concepto de soberanía popular. Al ir evolucionando, también ha evolucionado la noción de ciudadanía hasta incluir hoy a la totalidad de la población adulta con derecho a voto. Pero la participación no debiera pensarse sólo en términos electorales, por muy fundamentales que sean las elecciones para la democracia representativa. La democracia requiere de la participación de la ciudadanía en una amplia gama de responsabilidades cívicas que directa o indirectamente potencian la civilidad de un régimen democrático, dentro de reglas claras.

A las categorías de Dahl hay que agregar una tercera dimensión. La democracia debe entenderse como “democracia constitucional” que, al garantizar el derecho de la oposición a desafiar a los que detentan el poder apelando al apoyo ciudadano, define y restringe los poderes de las autoridades gubernamentales configurando también chequeos mutuos entre instituciones representativas para atenuar la posibilidad del imperio de una sobre la otra. También restringe la hegemonía de las mayorías electorales y sus representantes, con el propósito de defender los derechos y preferencias del individuo y de las minorías, opciones de mayorías futuras, y las reglas y procedimientos fundamentales de la democracia como tal. La soberanía popular, base fundamental de la democracia, no significa la soberanía de una mayoría pasajera, a menudo identificada con un líder carismático, por encima de la Constitución. Los mecanismos constitucionales para garantizar la estabilidad democrática varían y van desde la prohibición de la reelección en regímenes presidenciales a la protección de la independencia de los órganos judiciales, electorales y de seguridad, a la práctica de usar mayorías calificadas en los parlamentos para realizar cambios fundamentales en la Constitución o leyes básicas.

Esta concepción de democracia constitucional se basa en una visión realista y aun pesimista de la naturaleza humana, la necesidad de contravenir con el veredicto de las urnas y el imperio de la ley las tendencias al abuso de los que detentan el poder o quisieran beneficiarse de él. El gran teólogo estadounidense Reinhold Niebuhr lo expresó de esta manera: “La capacidad del hombre para hacer justicia hace posible la democracia; pero su inclinación a la injusticia la hace necesaria”. De allí que la democracia en sí, como sistema para ordenar la vida política, tiene como característica fundamental incentivar la expresión de la diversidad de la comunidad, al mismo tiempo que garantiza la paz social, la seguridad y la libertad de las personas y de los grupos.



La consolidación de la democracia es un proceso complejo y difícil. Todas las democracias, en mayor o menor grado, están sufriendo dificultades de consolidación o regeneración de sus instituciones. Los cambios vertiginosos que están ocurriendo a nivel global, incluyendo cambios estructurales en la economía, los profundos avances tecnológicos y las transformaciones en la sociedad y en la cultura, han contribuido a un desaliento con el Estado y las instituciones de gobierno. En América Latina, tanto en las dimensiones de participación y de representación como en el nivel de toma de decisiones —o sea, de la gobernabilidad—, hay una crisis de legitimidad democrática agravada por las enormes brechas e injusticias sociales y el rezago de un continente que no ha podido mejorar sus índices de competitividad.



### Representación y ciudadanía

La crisis de representación se relaciona con el complejo problema de la traducción de la voluntad ciudadana en el seno de la toma de decisiones de la sociedad. ¿Cómo ejerce el pueblo su soberanía, cómo logra una participación real en el quehacer público? Por un lado, la crisis de participación tiene que ver con el sistema de representación, o sea, con la relación del ciudadano con sus representantes, tanto en el Parlamento como en el poder ejecutivo.

El desafío es fortalecer los sistemas electorales, convertirlos en mecanismos más claros de transmisión de la voluntad ciudadana permitiendo una representación de la pluralidad de opiniones e intereses de la sociedad. Las fórmulas mayoritarias privilegian una representación más directa, los electores conocen a sus representantes y tienen una mayor capacidad de juzgar su gestión. Pero los sistemas mayoritarios tienden a debilitar los partidos políticos e incentivar los caudillismos o a empresarios políticos independientes. Los sistemas proporcionales, al fortalecer a las dirigencias de los partidos, incentivan mayor coherencia y disciplina partidaria, pero abren una brecha entre el representante y sus electores. Fórmulas mixtas entre sistemas mayoritarios y proporcionales permiten una mayor representatividad electoral con mayor coherencia en las propuestas partidarias y en la gestión pública.

A la reforma de los sistemas electorales hay que agregar la necesidad de fortalecer los partidos políticos, vehículos necesarios en una democracia representativa. Incluso en democracias consolidadas, los partidos de movilización ciudadana basados en una militancia cautiva, en programas ideológicos, subculturas de apoyo, han perdido relevancia en contextos de mayor movilidad social, anomia y globalización de los medios de comunicación.

A su vez, la democracia contemporánea requiere de un esfuerzo mayor por recobrar y profundizar la legitimidad democrática con mayor participación ciudadana. Sobre este tema se pueden identificar dos escuelas. Por un lado están los que argumentan que tanto

en las democracias avanzadas como en muchas democracias menos consolidadas el exceso de participación ha contribuido a corroer las instituciones tradicionales de autoridad. Según esta visión, la crisis de gobernabilidad sería producto de una crisis de autoridad.

Por otro lado están aquellos que apoyan lo que ha venido en llamarse la democracia deliberativa o participativa, una profundización de la democracia, privilegiando la primacía de la sociedad civil. Esta concepción, mucho más igualitaria, desafía la noción de autoridad tradicional y rechaza una concepción elitista de la sociedad. Pero corre el riesgo de colocar a la sociedad civil en una posición casi antagónica con el Estado, o con los partidos políticos como puentes naturales entre la ciudadanía y el poder público. Una visión participativa de la sociedad ignora lo complejo y especializado que pueden ser los temas públicos y el deseo de muchos ciudadanos de no querer involucrarse directamente en la esfera política.

El otro riesgo de la democracia deliberativa es que puede ser fácilmente manipulada desde el poder –fórmulas de democracia directa como el plebiscito o el referéndum pueden convertirse en instrumentos de demagogia política que manipulan al electorado y exacerbaban tendencias populistas–. En vez de incentivar “capital social” tienden a desarticular organizaciones secundarias de la sociedad al procurar establecer vínculos directos entre el líder máximo y la población, una suerte de “política de sociedad de masas” que describe con tanta agudeza William Kornhauser al referirse a los fascismos de principios del siglo pasado. La crisis del Estado democrático no es producto ni de una falta de autoridad, ni de una autoridad excesiva. Es más bien producto de una brecha entre la ciudadanía y la representación política.

El surgimiento de una sociedad civil más autónoma y celosa de sus intereses urge la creación de mecanismos no tradicionales de participación que permitan que los ciudadanos puedan velar por la transparencia de la gestión pública y participar directamente en aquellas esferas del quehacer público donde puedan participar. No nos referimos a una democracia directa, algo utópico e imposible en sociedades complejas con grandes poblaciones, que fácilmente puede ser manipulada desde el poder. Nos referimos a la importancia de establecer instrumentos de fiscalización y de rendición de cuentas, mecanismos protectores de la democracia. Éstos incluyen comisiones ciudadanas en entidades públicas, reuniones abiertas a la prensa y la ciudadanía, acceso a documentación de organismos estatales, acceso a la información financiera de los servidores públicos, creación de defensores del pueblo o *ombudsmen*, interpelaciones parlamentarias, autonomía local en temas como la educación, la policía, etc. que permiten mayor participación ciudadana, no para gobernar en forma directa sino para asegurar la responsabilidad de la autoridad.

Cuando las autoridades pueden justificar sus decisiones de forma transparente generan confianza. La autoridad democrática existe al asegurar rendición de cuentas y es esa posi-



bilidad la que le permite a la ciudadanía entregarle una cierta autonomía al poder público. En últimas cuentas, sin embargo, el mecanismo más importante para asegurar la responsabilidad de las autoridades y el ejercicio de la soberanía popular es el veredicto que den las urnas, veredicto que a su vez requiere de partidos políticos coherentes con raíces en la sociedad capaces de competir entre ellos para llenar los puestos de autoridad pública y desde el poder estructurar los acuerdos necesarios para implementar políticas públicas que permitan la convivencia, el progreso y la seguridad de las personas y de la nación.

### Gobernabilidad y democracia

38



Si hay una crisis en el sistema de representación latinoamericana, también la hay en la formulación e implementación de políticas públicas por parte de la autoridad, especialmente frente a desafíos tan importantes como la pobreza, la desigualdad y la falta de competitividad. Todo gobierno tiene que tener capacidad de gestión, y esa capacidad de gestión requiere en un sistema democrático un partido mayoritario coherente o una coalición coherente de partidos que representen una mayoría de la ciudadanía. Si para ser exitoso un gobierno democrático tiene que basarse en la capacidad de generar consensos, cabe preguntarse si esa voluntad se consigue con mayor facilidad en regímenes presidenciales o parlamentarios. En general los sistemas parlamentarios pueden configurar con mayor agilidad gobiernos de mayoría, especialmente en sistemas multipartidistas o de fragmentación partidaria. Los sistemas presidenciales son menos aptos para generar consensos mayoritarios en sistemas multipartidistas y por ende tienden con más facilidad a caer en parálisis política. La mayoría de las democracias estables del mundo contemporáneo son regímenes parlamentarios. Aun en países muy divididos, como India, Italia, Israel o algunos del Caribe, los regímenes parlamentarios experimentan crisis periódicas de gobierno, pero con menos frecuencia crisis de régimen.

En Estados Unidos, cuna del presidencialismo, ha sido el bipartidismo el que ha permitido la creación de gobiernos de mayoría, o sea gobiernos donde el Ejecutivo goza de una mayoría de su propio partido en el Congreso. Es curioso que los constituyentes de Filadelfia no previeron la importancia de los partidos. Es más, como lo revela el *Federalista No. 10*, tenían un fuerte prejuicio contra ellos, considerándolos facciones mezquinas que atentarían contra los intereses superiores de la nación. Pero al cabo de poco tiempo, el propio James Madison, autor de aquel texto clásico, pasó a caracterizar a los partidos como la “fuente natural de la libertad”, sin los cuales la democracia no podría subsistir.

Existe un consenso en la ciencia política norteamericana en afirmar que el bipartidismo es el factor más importante que permitió el funcionamiento exitoso del presidencialismo

mo. A principios del siglo XX, Woodrow Wilson comentaba que “las diversas partes del gobierno están unificadas en un propósito común, porque están bajo una dirección común y constituyen en sí maquinarias para el control de los partidos... Uno no puede obtener un gobierno exitoso a partir de antagonismos”. Una de las eminencias de la ciencia política norteamericana, V. O. Key, agrega: “Para que el gobierno funcione, las obstrucciones naturales de la estructura gubernamental tienen que ser sobrepasadas, y es el partido, por expedientes extra-constitucionales, el que cumple este fin”. Según James Sundquist, “el partido político fue la institución que unificó los poderes separados del gobierno y trajo coherencia al proceso de formulación de políticas públicas”.

Ahora bien, para que el partido sirva de puente entre el Ejecutivo y el Congreso, facilitando la creación de gobiernos eficientes, es necesario que el Presidente tenga mayoría en el Congreso. El dato fundamental para entender el éxito del régimen político estadounidense es que a lo largo de su historia ha generado preferentemente gobiernos de mayoría, donde el partido del Presidente ha podido conformar mayorías en ambas cámaras del poder legislativo.

Si nos remontamos a la elección de Andrew Jackson en 1828, cuando se crean los partidos de masas en Estados Unidos, vemos que todos los presidentes hasta Eisenhower a mediados del siglo pasado llegaron al poder con mayorías de su partido en el Congreso, con la excepción de Zachary Taylor en 1848, Rutherford Hayes en 1876, James Garfield en 1880 y Grover Cleveland en 1884. Entre 1897 y 1954, o sea toda la primera mitad del siglo XX, cuando Estados Unidos pasa de ser una sociedad rural y provinciana a una potencia industrial y mundial, el país tuvo gobiernos divididos sólo 8 años, y sólo en la segunda mitad del período presidencial, cuando el presidente había asentado su autoridad.

Este patrón de gobiernos mayoritarios cambia en la segunda mitad del siglo XX, cuando miembros del Partido Demócrata del sur del país persisten en votar por candidatos de su partido para conformar el Legislativo pero lo abandonan votando por republicanos para la presidencia, en señal de un claro rechazo a la evolución del partido nacional a favor de los derechos civiles de los afroamericanos. Efectivamente, desde 1956, el gobierno dividido pasa a ser la norma y, a juicio de muchos especialistas, habría contribuido a una crisis institucional profunda. Es el factor clave para entender la parálisis gubernamental en Estados Unidos desde Watergate hasta el juicio político del presidente Clinton –sistema de gobiernos divididos, donde la pugna por el poder se traduce en una lucha sin tregua entre instituciones del Estado en manos de adversarios políticos.

A pesar de estas dificultades, Estados Unidos ha podido sobrevivir a gobiernos divididos. Éstos tienen mayor capacidad de sobrevivencia en un sistema federal con gran autonomía local, con una Corte Suprema como árbitro legítimo, con un sector privado pujante y con partidos relativamente homogéneos que comparten en lo fundamental una misma concepción de la sociedad.





Los elementos que han permitido el funcionamiento del sistema norteamericano se dan de otra forma en América Latina. Países centralistas, donde el Estado juega un papel enorme en el quehacer nacional y donde no existe una tradición de tribunales constitucionales con el prestigio para intervenir eficazmente para dirimir los conflictos entre poderes constitucionales. Pero el factor clave es que en América Latina ha sido difícil estructurar gobiernos viables de mayoría por la existencia del multipartidismo y el fenómeno del personalismo. En la mayoría de los países latinoamericanos, es muy difícil que un Presidente logre conseguir mayorías en ambas cámaras del Legislativo. Así vemos que de 33 presidentes elegidos en América Latina en la actual fase de redemocratización (que comenzó a principios de los años ochenta), menos de la mitad—14 para ser exacto— obtuvieron mayorías electorales absolutas. 19 presidentes (o un 56%) fueron elegidos sólo con una pluralidad de los votos, cinco de ellos ocuparon segundos lugares por detrás de otros candidatos, sólo para ser elegidos en segundas vueltas o por votaciones en el Congreso.

El drama de Brasil y de la América hispana es que copiaron el sistema institucional norteamericano, pero por la naturaleza de las sociedades y tradiciones políticas del continente, su cultura política y sus divisiones de fondo son mucho más parecidos a los de Europa que a los de los Estados Unidos. Los partidos políticos en América Latina son el producto de una tradición donde las pugnas han sido a menudo entre caudillos regionales y las luchas ideológicas han girado alrededor de los grandes temas de Iglesia y Estado, burguesía y proletariado, capital y regiones, mestizos e indios, etc. Los sistemas presidenciales en contextos multipartidistas son sistemas de doble minoría, donde el presidente corre el riesgo de tener apoyo minoritario, y al ser elegido se encuentra con un Parlamento donde no tiene mayorías claras para gobernar.

La introducción del *ballotage*—o segunda vuelta— no ha resuelto el problema de fondo, al desincentivar la cooperación entre grupos y partidos que prefieren diferenciarse en una primera vuelta con la esperanza de pasar a la segunda. La mayor fragmentación de la oferta política en la primera vuelta agrava la dispersión de las fuerzas políticas en el Parlamento. El presidente podrá tener apoyo mayoritario después de la segunda vuelta, pero no tiene garantía de tener apoyo parlamentario efectivo para gobernar.

Además, la mayoría presidencial producida en segunda vuelta es por definición ficticia y el presidente se ve obligado a conformar coaliciones con partidos de oposición en ambas cámaras. Pero estas coaliciones son informales y pasajeras, basadas en un supuesto difícil: la mantención de la coalición para la próxima elección presidencial en beneficio del socio que tiene la presidencia. La erosión de las coaliciones preelectorales y la necesidad de tener apoyo en el Congreso para programas de gobierno inevitablemente llevan a los presidentes a tratar de estructurar nuevas alianzas temporales. Porque el Presidente tiene un período fijo y no puede amenazar al Parlamento con su disolución, los dirigentes de otros par-

tidos pronto caen en la cuenta de que la mejor forma de aumentar su participación en las elecciones municipales y parlamentarias posteriores es desligándose de las dificultades que encierra el gobernar una sociedad afligida por serios problemas socioeconómicos. Las elecciones posteriores se caracterizan por una política de mejor oferta, puesto que la suerte de los gobiernos no depende de una votación perdida en el Parlamento. Éste pasa a ser un centro de crítica al Ejecutivo, que, además, corre el riesgo de perder el apoyo de sus propios partidarios que se aprestaban al cálculo de la próxima elección presidencial.

La experiencia reciente de América Latina nos muestra a qué grado un país puede quedar paralizado cuando las mayorías políticas ya no están con un presidente, pero éste sigue en el poder. Tanto Raúl Alfonsín en Argentina como Hernán Siles Suazo en Bolivia, y otros doce presidentes entre 1985 y 2009, tuvieron que dejar el sillón presidencial antes del término de sus períodos constitucionales por su incapacidad, a pesar de los enormes poderes de la presidencia en el papel. Desde que Siles Suazo dejó el poder en forma prematura en el año 1985, 14 presidentes no han podido completar sus períodos constitucionales. Sólo uno, Aristide en 1991, fue derrocado en un clásico golpe militar.

Paradójicamente, la reacción al atolladero del presidencialismo ha conllevado incrementar los poderes del Presidente. Presidentes minoritarios se olvidan que son presidentes con un apoyo real de menos de la mitad de los ciudadanos, y que llegaron al poder gracias a votantes que no los apoyaron en la primera vuelta y que en el mejor de los casos lo consideran sencillamente el mal menor. El peso simbólico del presidencialismo tiende a deslumbrar al político más modesto, dándole un carácter de representación casi plebiscitaria, donde se cree el representante legítimo de la nación sobre los intereses particulares y mezquinos representados en el Congreso. Éstos llegan a pensar que pueden conseguir apoyo político deslindándose de los partidos y el Parlamento –acusándolos de inútiles o corruptos–. Este esfuerzo agrava el problema, al debilitar los partidos y reducir las instancias de negociación entre el Presidente y el Poder Legislativo y los incentivos en el Parlamento para crear coaliciones gobernantes. Más aún, cuanto más se impone el mandatario, más se desincentiva la estructuración de un respaldo eficaz entre partidos y grupos celosos de su autonomía y de sus perspectivas electorales futuras, agravando la tensión y dando la imagen de una crisis permanente en el sistema político. Con el correr del tiempo y frente a la incapacidad de gobiernos de darle una respuesta real a las aspiraciones ciudadanas, el electorado hartado de la politiquería tiende a buscar a un salvador, un hombre fuerte dispuesto incluso a usar medidas autoritarias para encarar los problemas de la nación.

Se podría incluso sostener que en América Latina ha habido una correlación inversa entre el poder del Presidente y el éxito del régimen presidencial. Cuanto más fuerte ha sido el Presidente apelando a un apoyo plebiscitario, más débil y confrontacional ha sido el régimen presidencial. América Latina será el continente de los caudillos, pero no en democra-





cia, ya que el sistema presidencial ha generado líderes débiles cuyos gobiernos se han empantanado en una parálisis continua, producto de fuertes callejones sin salida entre los que detentan la soberanía popular con la banda presidencial y los opositores en el Parlamento igual de celosos de sus prerrogativas. Y la salida a este punto muerto puede generar líderes suprapartidarios que generan apoyo precisamente porque se desligan de los partidos e incluso de las instituciones, creando una lógica perversa donde los líderes al surgir de instituciones débiles las debilitan más al privilegiar el liderazgo personal sobre el liderazgo institucional. Y, como bien lo señaló Weber, si hay una autoridad que es a la larga débil es la autoridad carismática, ya que ésta descansa en la capacidad e imagen del líder y no en las instituciones, las leyes y la Constitución.

Curiosamente no son sólo los presidentes en ejercicio los que a menudo contribuyen a debilitar las instituciones. Como la mayoría de las constituciones del continente permiten la reelección presidencial aun si está vetada la reelección inmediata, en país tras país los ex Presidentes mantienen un protagonismo político desmesurado buscando cómo regresar al poder después de haber ocupado la primera magistratura de la nación.

Ese protagonismo se basa en el fuerte reconocimiento popular que tiene cualquier mandatario, aun aquellos que terminaron sus períodos desprestigiados. Al tener una ventaja clara sobre otros presidenciables, los ex Presidentes con frecuencia tienden a sofocar los procesos de renovación dentro de sus propias colectividades políticas complicando la importantísima tarea de generar liderazgos nuevos para el futuro. Es bien sabido que el ex Presidente Rafael Caldera, fundador del Partido COPEI en Venezuela, provocó de forma muy directa el colapso de su partido al no apoyar al candidato elegido por éste y buscar volver a la presidencia como independiente —objetivo que logró para desmedro de su partido y también de la democracia venezolana—. Incluso en países con fuerte tradición democrática como Uruguay, Costa Rica y Chile el regreso al poder de ex Presidentes debilita los partidos y frustra la renovación política. A pesar de la visibilidad de muchos primeros ministros de posguerra, éstos rara vez han vuelto al poder después de terminar sus mandatos, y, cuando lo han logrado, ha sido gracias al continuo apoyo que tienen en las maquinarias de sus partidos y no a su popularidad en los sondeos de opinión pública.

### **La reforma necesaria**

La solución al problema de falta de mayoría en los sistemas presidenciales, que agrava la pugna entre los poderes, o que desemboca en el personalismo político, no puede ser un cambio en la naturaleza del sistema de partidos políticos. En la mayoría de los países latinoamericanos, un sistema bipartito estable, donde un partido del Presidente podría llegar



a controlar ambas cámaras del Legislativo, es muy difícil. Hemos visto cómo gobiernos militares tan diferentes como los del Uruguay y Chile trataron de crear un sistema de partidos políticos como el norteamericano, fracasando rotundamente en ese objetivo. La literatura académica en ciencias políticas ha llegado a la conclusión de que uno no puede cambiar la fisonomía básica de un sistema de partidos políticos fuertemente enraizados en una sociedad con un simple cambio en las leyes de partidos y electorales. Los partidos simplemente se adaptan a la ley hasta que tengan la oportunidad de cambiarla.

El problema entonces reside en cómo lograr una democracia estable a partir del reconocimiento de la realidad política del hemisferio. Lo lógico para sociedades con sistemas de partidos fragmentados o multipartidistas, donde un Presidente no puede contar con la posibilidad de crear mayorías estables para gobernar, es hacer ajustes al régimen político y empezar a transitar hacia un sistema parlamentario. No de asamblea –como la III o IV República francesa– sino con las características de los sistemas parlamentarios del mundo contemporáneo, con resguardos importantes como el voto de censura constructivo y un sistema electoral que incentive la estructuración de partidos fuertes y coherentes con legitimidad popular.

Simplificando, en Brasil y en la América hispana el sistema parlamentario tendría tres ventajas claras. En primer lugar, la generación de un gobierno parlamentario relajaría la enorme presión que existe en un sistema presidencial por estructurar coaliciones amplias en torno a una opción presidencial de suma cero, alternativa que estimula la polarización y puede rigidizar e incluso radicalizar las opciones. El sistema de segunda vuelta, aunque tiende a reducir la incertidumbre que proviene de la elección de un candidato con apoyo minoritario, tiene el efecto de reducir aún más las fuerzas afines al Presidente en el Parlamento y a exacerbar la polarización política al forzar la creación de coaliciones de carácter temporal al calor de un conflicto electoral.

Un régimen parlamentario, elegido con un sistema electoral de carácter proporcional o mixto con distritos relativamente pequeños, bajaría el perfil de las elecciones presidenciales y le daría esperanzas a distintos sectores de poder tener injerencia en la generación de coaliciones gubernamentales. También evitaría el fenómeno latinoamericano de candidaturas presidenciales relámpago basadas en popularidad personal generada por el acceso a la televisión, candidaturas sin una base partidaria y organizativa lo suficientemente fuerte para permitir éxito como gobernador. Incluso las cualidades personales que permiten la elección de estos candidatos son cualidades que dificultan el gobierno posterior.

En segundo lugar, el funcionamiento de un sistema parlamentario contribuiría a moderar la política. Esto se ve claramente en el caso de Chile. Dadas las similitudes en las posiciones de los partidos de izquierda y la Democracia Cristiana en 1970, es probable que una coalición entre centro e izquierda hubiera subsistido si el régimen hubiera sido parla-



mentario. Hubiera perdurado, sabiendo Allende y sus colaboradores que los cambios no podían ser demasiado drásticos, so pena de provocar la caída del gobierno, no del régimen. Con un sistema parlamentario los gobiernos tendrían que estructurarse en el Parlamento, privilegiando las opciones de centro y de coaliciones de partidos. En un régimen parlamentario los incentivos para crear coaliciones de mayoría son altos, ya que la falta de consenso mayoritario lleva a un nuevo proceso electoral con el riesgo para los partidos y parlamentarios de perder sus escaños.

Un sistema parlamentario tendría el efecto de cambiar las correlaciones de fuerzas dentro de los partidos, dando más importancia a los parlamentarios elegidos y menos importancia a las cúpulas partidistas; también llevaría a una mayor disciplina de partido. El mero hecho de que dirigentes de partido pasen a tener gestión de gobierno es importante. Al pasar los miembros prominentes del Parlamento a ocupar cargos ministeriales, éstos se comprometerían con la gestión gubernamental. Incluso desde un punto de vista político es valioso tener un alto grado de rotativa ministerial. Esto permite satisfacer ambiciones políticas, al mismo tiempo que incorpora un grupo amplio de dirigentes a las tareas de gobierno. El fenómeno, tan común en América Latina, de dirigentes importantes con escaños en parlamentos débiles, sin capacidad de colaborar de forma inmediata en la estructuración de gobiernos de coalición, constituye una barrera importante a la creación de las mayorías políticas necesarias para tener un gobierno democrático exitoso.

No es lógico argumentar que un sistema parlamentario no funcionaría bien en un país latinoamericano por la falta de madurez de los partidos. Los partidos y dirigencias políticas se ajustan a los incentivos que reciben del juego político. Si el juego político tiene tendencias centrípetas y no centrífugas, los elementos más favorables al diálogo van a consolidarse dentro de las agrupaciones políticas. La disciplina partidaria es una variable dependiente, no independiente. La función es producto de la estructura.

Tampoco es lógico argumentar que los problemas de América Latina son muchísimo más agudos que los problemas de los países europeos, no permitiendo el establecimiento de estructuras políticas que puedan funcionar en sistemas parlamentarios. Acordémonos que, en muchos países europeos, los conflictos religiosos, étnicos, lingüísticos y de clase han sido desgarradores. Países como Bélgica e incluso Holanda son países con divisiones históricas mucho más profundas que las que tenemos en la mayoría de los países latinoamericanos. Sin embargo, con fórmulas parlamentarias para crear consenso han podido elaborar gobiernos exitosos de coalición.

Aun en Italia, que a menudo se menciona como un caso negativo del parlamentarismo, las crisis políticas son crisis de gobierno, no de régimen. La rigidez del sistema presidencial ha significado que en América Latina las crisis de gobierno pasan rápidamente a ser crisis de régimen. América Latina requiere de un sistema institucional que se ajuste a la



idiosincrasia del continente, profundamente marcado por sus tradiciones políticas y legales, pero también un sistema que aliente las tendencias centripetas; así como instancias de consenso y compromiso político que puedan generar mayorías para gobernar, dándole garantías a las minorías de que no van a ser destruidas.

En tercer lugar, el funcionamiento de un régimen parlamentario eliminaría la parálisis gubernamental y el enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo, producto de la falta de apoyo mayoritario al presidente en el Parlamento, entregando un gobierno más eficiente y ágil para solucionar los problemas del país. La nación no tendría que vivir con la rigidez de un compromiso por un período presidencial de seis u ocho años que ya no cuenta con mayoría operativa. El dramático caso de presidentes que en un comienzo gozaron de enorme popularidad, pero perdieron poder real al perder su apoyo parlamentario y tuvieron que dimitir antes de tiempo, demuestra el peligro de un mandato presidencial minoritario que se prolonga sin reglas claras para completar el período constitucional. Por definición, un Primer Ministro y su gabinete tiene más poder que un Presidente y el suyo —hasta perder el apoyo mayoritario en el Parlamento—, generándose en breve tiempo una solución para el punto muerto político.

Sin embargo, es improbable que los países latinoamericanos busquen un cambio de régimen político —han demostrado una menor capacidad de innovación institucional que los países europeos que buscaron cómo ajustar sus instituciones luego del largo y amargo colapso institucional de preguerra—. Entonces, ¿qué reformas se podrían contemplar si se mantiene el sistema presidencial? Efectivamente hay ciertas reglas del juego que se pueden introducir para hacer más ágil el sistema presidencial. Entre ellas están las siguientes:

1. Elaborar un sistema electoral que castigue a los partidos mayoritarios. El sistema uninominal mayoritario es extremo; un sistema proporcional con distritos pequeños y listas cerradas para incentivar coherencia de los partidos ayuda a minimizar la fragmentación política permitiendo un posible apoyo mayoritario al presidente. Las opciones electorales debieran permitirle al elector votar por el presidente y todos los parlamentarios afines a su gestión con marcar una sola preferencia.
2. No permitir la segunda vuelta que contribuye a la fragmentación política y exacerba el conflicto con el Parlamento al sobredimensionar un Presidente débil. A falta de mayoría en la elección presidencial, el Congreso debería elegir al Presidente entre los tres primeros, incentivando así coaliciones más estructuradas y coherentes. Este sistema ayuda a explicar la consolidación de la democracia chilena a principios del siglo pasado en un contexto de multipartidismo altamente polarizado.
3. Permitir la reelección del Presidente por un período (de cuatro años) y la reelección sin límites de los parlamentarios. Esto permite que el Presidente no pierda poder al



comienzo de su gestión. También permite la creación de una carrera parlamentaria que posibilitaría que los miembros del Congreso pasen a tener mayor peso en los partidos y mayor experiencia y disposición a las políticas de consenso.

4. Permitir la reelección por un segundo período presidencial de cuatro años, pero prohibir la reelección posterior de los ex presidentes.
5. Permitir la disolución del Congreso por una sola vez durante un período presidencial. Si el Presidente no obtiene la mayoría necesaria para gobernar de un Congreso nuevo, tendría que presentar su renuncia, eligiendo el Congreso a un Presidente por el resto del período presidencial.
6. Evitar elecciones por separado del Presidente y del Congreso y no tener elecciones intermedias a menos que no haya una disolución de éste.
7. Crear la figura del Primer Ministro nombrada por el Presidente para ayudar a negociar con el Parlamento.

46



En un momento histórico como el actual, cuando existe un compromiso universal para fortalecer la democracia como el único sistema viable para una sociedad moderna, es fundamental estudiar a fondo las diversas opciones institucionales del mundo contemporáneo en un esfuerzo por darle a los países del continente un futuro democrático estable con un gobierno eficiente que pueda entregar desarrollo económico con justicia social. Los países de América Latina tienen que establecer un diálogo no sólo con su pasado, sino también con su futuro, y mirar las experiencias exitosas de otros países que son afines. Sería irónico que en un momento fundacional Brasil, y los países de la América hispana, cuyas idiosincrasias son mucho más parecidas a las de los países del viejo continente, opten sin una mayor reflexión por mantener el sistema presidencial inventado en Filadelfia a fines del siglo XIX y no piensen seriamente en las fórmulas políticas que han evolucionado en Europa, fórmulas que han sido exitosas en democracias tan nuevas como Alemania, Portugal y España.

## Referencias bibliográficas

- Dahl, Robert (2002): *La Poliarquía: Participación y Oposición*, Madrid.
- Elster, Jon y Slagstad (eds.) (1988): *Constitutionalism and Democracy*, Nueva York, Cambridge University Press.
- The Federalist* (1961), Nueva York, New American Library.
- Gerth, H. H. y C. Wright Mills (1960): *Max Weber, Essays in Sociology*, Nueva York, Oxford University Press.
- Key, V. O. (1964): *Parties, Politics and Pressure Groups*, Nueva York, Crowell.
- Kornhauser, William (1961): *The Politics of Mass Society*, Nueva York, The Free Press.
- Niebuhr, Reinold (1960): *The Children of Light and the Children of Darkness*, Chicago, Charles Scribner's Sons.
- Schumpeter, Joseph (1947): *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, Harper Brothers.
- Sundquist, James L. (1986): *Constitutional Reform and Effective Government*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Wilson, Woodrow (1913): *Congressional Government, A Study in American Politics*, Nueva York, Houghton Mifflin.



# El presidencialismo: análisis y diseños institucionales en su contexto

Dieter Nohlen

## Resumen

Para poder tener una idea más clara de lo que significa el presidencialismo como forma de gobiernos, existe una comparación constante con el parlamentarismo como eje principal del artículo. Estas dos formas de gobierno se han entremezclado para producir múltiples resultados y tendencias. De hecho, existen muchos países que han adoptado tanto el presidencialismo como el parlamentarismo acorde a sus necesidades y al contexto en el que viven. Sin embargo, la principal línea de atención del artículo es la manera en que los países de Latinoamérica han adoptado el presidencialismo estadounidense junto con sus instituciones, y al mismo tiempo han mantenido las tradiciones de gobierno europeas, heredadas por su cultura y su gente. Una alternativa adoptada ha sido la de establecer una especie de semi-presidencialismo, según la cual el presidente sigue teniendo los mismos atributos al ser el jefe del gobierno, pero el poder es de algún manera compartido y equilibrado con el congreso, precisamente para evitar un excesivo presidencialismo. Sin embargo, el deseo y la voluntad de mantener la figura del presidente como primera y principal cabeza del gobierno ha llegado a influenciar en algunas de las crisis políticas ocurridas en los países de América Latina, en las cuales la fragmentación política se ha manifestado a través de los partidos políticos favoreciendo la figura de un caudillo en lugar de velar por los intereses del partido.

**Palabras clave:** presidencialismo, parlamentarismo, sistemas presidenciales, semi-presidencialismo, presidencialismo en América Latina.

## Abstract

In order to have a better picture of the presidentialism as a governmental form, there is a comparison with the parliamentarism through the article that marks a clear tendency. These two forms of government have been merged to produce not just once, but multiple results. There are many ways of how countries have implemented the presidentialism and the parliamentarism according to their needs and also their specific context. However, there is a main concern for this article and it is the way that Latin American countries have adopted the presidential form and institutions performed by the American constitution, but at the same time, they have maintained the European traditions that are inherited to their culture and to their people. An option to this mixed situation have appeared with the definition of semi-presidentialism, a form in which the president still have the attributes to be the chief of the government, but the power is in a certain way shared with congress to avoid excessive presidentialism. However, the persistent wish to maintain and to keep the president as the main and principle head of the government has influenced in some of the political crises suffered by the Latin American countries, such as the fragmentation of political parties favoring the figure of a caudillo instead of the party interests.

**Keywords:** presidentialism, parliamentarism, presidential systems, semi-presidentialism, Latin America presidentialism.





El presidencialismo, al igual que el parlamentarismo, es una modalidad de gobierno en el marco de la democracia constitucional representativa. A diferencia del parlamentarismo, en el cual existe una estrecha vinculación entre la mayoría parlamentaria y el gobierno (a fin de cuentas, en ese sistema el gobierno surge del parlamento), el presidencialismo se distingue por una separación relativamente fuerte entre el parlamento y el gobierno. Por lo tanto, a nivel de modelo, la estructura del poder en el parlamentarismo es monocéfala. Sólo el parlamento tiene legitimidad surgida del voto popular. El gobierno se establece por mandato del parlamento y sigue dependiente del mismo por el mecanismo del voto de desconfianza. Como contrapartida a esta competencia figura el mecanismo de disolución del parlamento, del que dispone el gobierno, de modo que conflictos de poder entre ambos órganos pueden resolverse más fácilmente. Se constata que el control del poder pasa del parlamento a un sector del mismo, a la minoría, la que puede hacer efectivo su control político sólo apelando a la opinión pública y al electorado con miras a las próximas elecciones. Problemas de gobernabilidad surgen cuando en el parlamento no se constituye una mayoría estable. Se nota que el buen funcionamiento del sistema de gobierno depende del sistema de partidos y de la concurrencia de factores que influyen en su estructura y su adaptación a las necesidades de buen gobierno, por ejemplo por parte de los actores políticos.

En el presidencialismo, a nivel de modelo, la estructura del poder es bicéfala. El presidente y el parlamento disponen ambos de legitimidad emanada del pueblo. Se supone un equilibrio de poder entre el ejecutivo y el legislativo en bien de la democracia, es decir gobierno y control efectivos. El presidente, que reúne las funciones del jefe de gobierno y el jefe del Estado en sí mismo, no puede de ningún modo pertenecer al parlamento. El gobierno recibe su legitimación a través de la elección directa del presidente. Si no cuenta con una mayoría propia en el parlamento, el presidente no puede ser retirado por él de su puesto durante su periodo. Solamente puede perder su puesto mediante un proceso de juicio político exitoso (*impeachment*). No obstante, cuando al presidente le falta una mayoría propia (el así llamado gobierno dividido), el sistema se muestra proclive a una lucha por la preponderancia, una pugna de poderes entre Ejecutivo y Legislativo. Puede haber bloqueo mutuo y como salida al problema de gobernabilidad producirse el desequilibrio en favor del órgano que reclama mayor legitimidad y que se mueve más fácilmente en el contacto directo con el pueblo. El resultado, la mayor concentración del poder en el presidente, está contrabalanceado por límites en el ejercicio del mandato, es decir, por la prohibición constitucional de la reelección continua. En síntesis, las características del presidencialismo son: amplia separación del poder ejecutivo del poder legislativo, poder ejecutivo unitario, elección directa del presidente, imposibilidad de revocar el puesto del ejecutivo durante su gestión e imposibilidad de disolución del parlamento por parte del presidente (cf. *Loewenstein*, 1976).



## I. El prototipo estadounidense

Para la doctrina de sistemas políticos comparados, el de los Estados Unidos es el prototipo de un sistema presidencial. Muchas veces se aducen otros criterios más para el presidencialismo, que están tomados directamente de las condiciones estadounidenses. Esto es válido, por ejemplo, respecto a la disciplina de los grupos parlamentarios, débilmente marcada en los Estados Unidos, debido en parte al sistema electoral de pluralidad. En la legislación se forman muchas veces en el Congreso (Cámara de Representantes y Senado) “mayorías *ad-hoc*”. El Presidente a menudo tiene enfrente una mayoría parlamentaria de un partido al que no pertenece (gobierno dividido) y tiene que colaborar con el Congreso que figura como contrincante del Ejecutivo, dado que no lo puede disolver. Para mantener en un nivel reducido los trastornos funcionales, el sistema presidencial estadounidense está mucho más marcado por una coordinación y entrelazamiento de los poderes (sistema de *checks and balances*) que por una estricta división de poderes. El Congreso es un “parlamento de trabajo”, que tiene una gran variedad de comités. Respecto a las resoluciones legislativas aprobadas por el Congreso, el Presidente tiene derecho a veto. Si ambas cámaras rechazan con una mayoría de dos tercios el veto del Presidente, la ley se proclama: una constelación muy rara. La mayor parte de las veces, el Presidente puede obstaculizar una ley que le parezca inadecuada.

## II. El presidencialismo en América Latina

Empero, el presidencialismo ha tenido una extensión que va mucho más allá de los Estados Unidos. En América Latina, el presidencialismo es tradicionalmente el tipo de sistema político preferido. En otras áreas, el presidencialismo no se ha podido difundir tanto como el sistema parlamentario, por ejemplo en Europa del Este durante la transición a la democracia. En el transcurso de la redemocratización de los sistemas políticos de América Latina en los años 1980, se volvieron a reactivar en todos lados sistemas presidenciales, aunque en algunos países se han mostrado debilidades funcionales del presidencialismo en la época preautoritaria, y se han discutido vivamente alternativas de reforma. Se ha sostenido incluso que el derrumbe de las democracias en los años 1960 y 70 tuvo su principal causa en el presidencialismo. Por lo tanto se han recomendado urgentemente a los países latinoamericanos tras la democratización sustituir el presidencialismo por el parlamentarismo (véase la versión más acabada de esta cadena de argumentos en *Juan J. Linz, 1994*). En contraste con esta postura, se ha negado que el presidencialismo hubiera tenido tanta importancia en el surgimiento de regímenes autoritarios. Además, se destacó el papel del presiden-



cialismo en su dimensión histórica y sociológica, a partir de lo cual se explica el arraigo de este sistema de gobierno en América Latina. Según *Jorge Lanzaro* (2000: 33 y sig.), esta “otra línea de desarrollo en (la) materia – más atenta a la contextualidad del presidencialismo, a rastros históricos, a las pautas de cultura política y a ecuaciones a la políticas nacionales – ha sido encabezada por Dieter Nohlen” (véanse *Nohlen*, 1988; *Nohlen/Solari*, 1988; *Nohlen*, 1990 y 1991; *Nohlen/Fernández*, 1991; *Nohlen/De Riz*, 1991; *Lamounier/Nohlen*, 1993; *Comisión Andina de Juristas*, 1993; *Nohlen*, 1994 y 1995; *Nohlen/Fernández*, 1998).

El presidencialismo aparece en América Latina en un momento en que se establece un sistema de separación de poderes conjuntamente con la formación del Estado nacional. El órgano preeminente es entonces el Presidente, gracias a cuyo ejercicio centralista del poder se produjo el proceso de formación nacional (*nation building*), en algunos casos con mucho éxito, como por ejemplo en Chile. Se generó toda una tradición presidencialista en la región. Sin embargo, esta tradición presidencialista latinoamericana no es un mero fenómeno institucional, fundamentado en la historia del siglo XIX, sino que se encuentra arraigada en valores, preferencias y patrones culturales ampliamente compartidos en las sociedades latinoamericanas. No obstante, el hecho de que la vigencia de formas parlamentarias sea una experiencia casi desconocida en América Latina no es, por cierto, una argumentación para rechazar la posibilidad de su ensayo en nuestros días. Sin embargo, es ineludible destacar dos problemas. En primer lugar, las pocas experiencias parlamentaristas que hubo son negativas. En Chile, al período 1891-1925 se le denomina “parlamentario”, aunque de esa modalidad de gobierno sólo tenía la capacidad del parlamento para censurar a los ministros (no así al jefe de gobierno, que es la característica clave de un sistema parlamentario), y el juicio predominante sobre él es de haber producido una gran inestabilidad para gobernar y una oligarquización de la política. En segundo lugar, las posiciones favorables a la aplicación de un sistema parlamentario actualmente son minoritarias, así como las condiciones político-institucionales para lograrla. Así lo demuestran los debates en varios países de América Latina en los últimos años. Por lo tanto, las perspectivas para lograr una reforma de tal envergadura han sido reducidas (cf. *Nohlen/Fernández*, 1991 y 1998). Solamente en Brasil parecía posible una reforma de este tipo (cf. *Lamounier/Nohlen*, 1993), pero fue rechazada en 1993 por referéndum. En resumen: las razones para mantener el presidencialismo radican en la cultura política, la tradición, la experiencia histórica y la estructura política latinoamericanas. Ante este trasfondo, el balance del presidencialismo no es tan negativo como afirman sus críticos. Más peso tiene aún el argumento de que el parlamentarismo no promete una mayor funcionalidad (*Thibaut*, 1996), antes al contrario: en vista de los sistemas de partidos poco estructurados, de su falta de arraigo y representatividad sociales, del poco prestigio de los parlamentos, junto a su tendencia a la irresponsabilidad en los presupuestos, además de la fuerte necesidad de política de reformas económi-



cas y sociales, un tipo de sistema de gobierno con arraigo casi nulo en la cultura política causaría riesgos incalculables. Para América Latina, me parecía más conveniente buscar fórmulas de adecuación funcional del sistema dentro del molde presidencial (Nohlen, 1990), en renovar el presidencialismo con la finalidad de flexibilizar las relaciones entre el presidente y el parlamento y de mejorar por este medio la gobernabilidad (Nohlen/Fernández, 1991 y 1998). Ya al iniciarse del debate, Rolando Franco (1990: 152) preveía que, citando al autor de estas líneas, “la resistencia de la institución presidencial y lo arraigado que se encuentra en la cultura política (Nohlen, 1990: 17), terminarán triunfando, siendo razonable tal vez “trabajar sobre la realidad presidencial en cada contexto político e institucional y buscar fórmulas de adecuación funcional del sistema sin alterar su naturaleza presidencial (ibidem)”. En términos generales, el debate institucional en América Latina ha tomado este rumbo. Iniciándose con la crítica al presidencialismo y la propuesta de su sustitución, ha pasado por la refutación de estos planteamientos para considerar sistemas de gobierno supuestamente intermedios (véase Arias/Ramacciotti, 2005), por ejemplo el semi-presidencialismo hasta llegar a pensar más a fondo en cómo hacer funcionar el presidencialismo (véase Ellis/Orozco Henríquez/Zovatto, 2009).

### III. Notas metodológicas sobre la crítica al presidencialismo

No obstante este desarrollo muy acertado, en lo que sigue voy a enfocar algunas de las tesis y sus trasfondos teóricos y metodológicos que marcan la crítica al presidencialismo latinoamericano. Aunque las observaciones parecen hoy no tan necesario como en el momento de la aparición de esta crítica los enfoques metodológicos de aquella literatura siguen muy extendidos debido a la falta de diferenciación conceptual y de comparación empírica.

Una primera observación se refiere al tipo de análisis monocausal en el que se funda la postura parlamentarista en el debate. Como se recuerda bien, Juan J. Linz hizo responsable al presidencialismo por el pasado, el presente y el futuro de la democracia en América Latina, lo que Bruce Ackerman (2000: 645) llegó a llamar el “Linzian nightmare”. Respecto al pasado, su argumento se basó en un análisis contrafactual, suponiendo que los derrumbes de la democracia no se hubieran producido de existir el parlamentarismo en la región. Esta tesis era la más clara expresión de un monocausalismo que recordaba el institucionalismo de viejo cuño que hizo todo dependiente de un solo factor institucional, que antes no era tanto la forma de gobierno, sino el sistema electoral. El neo-institucionalismo está consciente de que, en realidad, son múltiples los factores que intervienen en los procesos históricos (véanse North, 1990; Steinmo et al., 1992; Scharpf, 1997). Insiste, eso sí, en la importancia de las instituciones, pero cuidándose de explicarlo todo a partir de un solo



factor. Respecto a las cuestiones causales y el efecto que podría tener uno de ellos, sus respuestas favorecen la fórmula: “depende”. Como decía *Humberto Maturana* (1980), la responsabilidad consiste en resistir la seducción de la certeza. Sobre todo en la metodología cualitativa, la certeza en el análisis y las consiguientes recetas en función de la consultoría política tienen que ceder a mayor consideración y medida.

La segunda observación se refiere, como los siguientes, a la práctica de la comparación usada por parte de la escuela crítica al presidencialismo. Se refiere al nivel abstracto de comparación entre presidencialismo y parlamentarismo. Para los protagonistas del parlamentarismo, este examen termina con el resultado de que el sistema parlamentario es superior al sistema presidencial. Aunque esta tesis podría ser correcta, lo que conviene medir de verdad es si esta u otra forma de gobierno es en la práctica más viable en función de objetivos de gobernabilidad y eficacia, y si es más compatible con las condiciones económicas, sociales y culturales del entorno concreto de un país. En la carrera de la “Fórmula 1”, la victoria no es sólo cuestión del mejor automóvil, sino que depende, en su caso, del circuito, del piloto, del clima y de la adaptación del vehículo a estas condiciones. El examen de las formas de gobierno depende en última instancia también de las condiciones que se presenten. El mejor sistema institucional es el que se adapte mejor a las condiciones prevaletantes y rinda mejor en función de objetivos que también son regidos por espacio y tiempo.

La tercera observación enfoca el tipo de comparación empírica que se ejerce en la dimensión espacio-temporal. Los defensores del parlamentarismo comparan entre grupos de países sin tomar en consideración las diferencias de sus respectivos entornos. Se compara precisamente la época de las democracias parlamentaristas exitosas en la Europa de la postguerra con la época de los derrumbes de las democracias presidencialistas en América Latina, en vez de tomar como objeto de comparación, por ejemplo, la época de los fracasos del parlamentarismo en la Europa de entreguerras, una época que se asemeja respecto a varios fenómenos (por ejemplo crisis del desarrollo económico y social, inestabilidad política) a la de América Latina hoy. No se respeta entonces una recomendación para el análisis comparativo de comparar casos comparables, o sea, casos que compartan una cierta cantidad de propiedades, incluso en relación a las variables en las que se centra el análisis comparado. La estrategia más utilizada del método comparativo cualitativo es la de escoger casos que tengan un contexto lo menos disímil. La comparación entre presidencialismo y parlamentarismo hubiera tenido que extenderse hacia casos que comparten por ejemplo el mismo desenlace: el derrumbe de la democracia.

La cuarta observación se refiere a la falacia de comparar una realidad, el presidencialismo en América Latina, con una posibilidad, el parlamentarismo como alternativa. Esta falacia parece no percibirse tan fácilmente, como demuestra el título de una obra colectiva: “Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina” (*Arias/Ramacciotti*, 2005).



No hay prácticamente ninguna experiencia de un sistema parlamentario en la región, aunque lo cierto es que hay un debate al respecto. Y la falta de experiencia parlamentarista no indica que no hayan existido debates anteriores sobre la conveniencia de introducir un sistema parlamentario. De hecho, estos debates anteriores señalan que en ninguna época en ningún país de la región el parlamentarismo ha sido considerado como alternativa válida al tradicional presidencialismo. El examen de una comparación entre un fenómeno histórico y un fenómeno sólo teórico lleva sin duda a resultados científicamente poco sostenibles (al respecto véase *Sartori*, 1987 y 2000).

La quinta observación se refiere a la ingeniería política resultante de las posturas teóricas y metodológicas expuestas. Los protagonistas del parlamentarismo plantearon en un inicio una sola propuesta para los países de toda una región: sustituir el presidencialismo por el parlamentarismo, combinado con el salto grande de pasar de un sistema al otro, en vez de adaptar el sistema vigente a las necesidades específicas del caso y seguir una estrategia incrementalista. En el ámbito de la consultoría institucional conviene diferenciar entre las buenas intenciones y las consecuencias prácticas de una transferencia institucional; conviene medir el probable efecto del contexto en el funcionamiento de la institución por transferir y cuidarse de suponer que la institución transferida producirá por sí sola el contexto que necesita para su funcionamiento, por ejemplo un sistema de partidos bien institucionalizado para que funcione bien el parlamentarismo en América Latina.

Las falacias metodológicas en el análisis del presidencialismo en América Latina han tenido graves consecuencias en su apreciación como sistema de gobierno por parte de los protagonistas del parlamentarismo. Desde un enfoque histórico-empírico (véase *Monsalve/Sottoli*, 1998), el presidencialismo simplemente no es tan satánicamente malo como modelo en sí mismo ni tiene tan nefasto desenlace en América Latina como los parlamentaristas lo presentan, resultado que advertí al iniciarse el debate (*Nohlen*, 1988, 1990, 1991 y 1994). Una época de investigación después, entre las diferentes respuestas a las tesis parlamentaristas parece haber consenso en tres aspectos: “(a) la defensa de ciertas virtudes que puede tener en sí mismo el modelo presidencial; (b) la idea de que los regímenes de gobierno han de ser evaluados y eventualmente clasificados en base a un conjunto más complejo de dimensiones institucionales y políticas; (c) el manejo de evidencia empírica que desmiente las visiones apocalípticas y polarizadas acerca del presidencialismo y el parlamentarismo” (*Lanzaro*, 2005: 55). Más allá de estas puntualizaciones, el avance más importante en el estudio del presidencialismo en América Latina ha sido el reconocimiento de que hay diferentes tipos de sistemas presidenciales en distintos contextos nacionales que no permiten un juicio uniforme sobre su funcionamiento y desempeño a nivel regional. En otros términos, la dicotomía entre presidencialismo y parlamentarismo ha sido demasiado simple (*Blondel*, 2006).



#### IV. Tipos de sistemas presidenciales

El interés científico en la dicotomía entre los sistemas de gobierno básicos ha superpuesto de alguna manera el hecho de que, al igual que el parlamentarismo, el presidencialismo tiene varias formas en las que se expresa. El presidencialismo de unicidad regional latinoamericano no existe, ni como modelo ni como fenómeno real. A nivel histórico-empírico, el presidencialismo en América Latina es cambiante y de características nacionales (véanse *Alcántara*, 1999; *Lanzaro*, 2001; *Zovatto/Orozco Henríquez*, 2008). La cuestión que se propone es distinguir qué tipos hay, cuántos y cómo se diferencian entre sí y si es posible ordenar el universo de sistemas presidenciales en América Latina en una clasificación única disyuntiva, o si convendría un abordaje de comprensión más individualizada que podría desembocar en una tipología que permita incluir mayor cantidad de propiedades en las que los tipos de sistemas presidenciales participen de diferentes maneras y grados.

Respecto al primer proceder, *John Carey* y *Matthew S. Shugart* (1992), por ejemplo, han propuesto una clasificación que abarca el presidencialismo y el parlamentarismo. Su idea es la de un continuum con dos polos, ocupados por el presidencialismo y el parlamentarismo e incluye además dos tipos intermedios: el presidencial-parlamentario, más cerca del polo del presidencialismo, y el parlamentario-presidencial, más cerca del parlamentarismo. La clasificación tiene la ventaja de poseer gran claridad, pero reduce la variedad a una sola dimensión y en cada ámbito a sólo dos tipos. *Jorge Lanzaro* (1995), por su parte, defiende la separación categorial entre ambas clases de sistemas de gobierno, pero propone aplicar los mismos criterios de diferenciación que marcan los tipos básicos del parlamentarismo para clasificar los tipos de sistemas presidenciales. En ambos casos de sistemas de gobierno, Lanzaro distingue entre dos clases: entre formas “mayoritarias” y “pluralistas”. “Esta clasificación se basa en los parámetros de distribución-concentración de la autoridad pública y de los poderes políticos, atendiendo específicamente el grado de pluralismo de un determinado sistema” (*Lanzaro*, 2005: 60). En los sistemas presidenciales mayoritarios destaca la concentración de los poderes gubernamentales y por lo tanto la supremacía presidencial; en los sistemas presidenciales pluralistas se produce una cierta distribución de poderes y los frenos y contrapesos tienen un cierto grado de efectividad. Esta propuesta luce también una meridiana claridad, termina en una elegante matriz disyuntiva, pero trata de acuerdo con el enfoque clasificatorio sólo un aspecto de diferenciación entre sistemas presidenciales, enfocándose en el juego entre el Ejecutivo y el Legislativo. Por lo demás, el concepto de sistemas presidenciales “pluralistas” no parece muy preciso, pues se refiere en términos generales por lo menos en el ámbito del parlamentarismo a la competición política, que por cierto está garantizada en formas mayoritarias de gobierno. En el parlamentarismo, la distinción está entre modelos mayoritarios y consensuales, ambos pluralistas



(véase *Lijphart*, 1999). A nivel de modelos de toma de decisiones, al que alude también Lanzaro con su distinción entre “mayoritario” y “pluralista”, conviene considerar, en vez de dos formas de hecho tres: el modelo jerárquico-decisionista, el competitivo-mayoritario y el proporcional-“negocial”-acordado. No cabe duda que los primeros dos son muy pertinentes para diferenciar entre distintas prácticas que marcan los sistemas presidenciales en América Latina, y el tercero, muy extendido en el parlamentarismo europeo, es (salvo excepciones) una promesa para mejorar la gobernabilidad democrática en la región. Las propuestas de *Carey y Shugart* así como de *Lanzaro* tienen en común que derivan el orden clasificatorio de la variedad de los sistemas presidenciales de ciertas lógicas abstractas.

El segundo proceder aborda el problema del orden conceptual en debate a partir de ciertos componentes que en su variación en la realidad que se observa puedan conformar diferentes tipos de sistemas presidenciales. Estos sus elementos constitutivos pueden ser de orden constitucional, cuando se refieren a la distribución de las facultades constitucionales entre el Ejecutivo y el Legislativo, de orden político-institucional, cuando enfocan los partidos políticos y el sistema de partidos políticos, y de orden político-cultural, cuando se refieren a los usos (abusos) y costumbres del ejercicio del poder. En el primer ámbito, conviene distinguir entre facultades presidenciales constitucionalmente fuertes, facultades equilibradas entre ambos órganos conforme al concepto de checks and balances, y facultades presidenciales más bien atenuadas o débiles, disposiciones del Ejecutivo que siempre se relacionan con el Legislativo. Además importa el respeto mutuo de los poderes en cuanto a lo que prescribe la Constitución como norma, o sea, el respeto a la ley (aspecto de legalidad). Sin embargo, las disposiciones constitucionales mismas no permiten “determinar si este sistema es más apropiado que otro para construir una mejor asociación entre el Ejecutivo y la Legislatura para la elaboración de políticas públicas” (*Blondel*, 2006: 16). Por otra parte, no existe ningún modelo ideal de distribución de facultades, como ya he enfatizado respecto a los diseños institucionales en general. Y si existiera, no habría ninguna seguridad de que pudiera implementarse. En el segundo ámbito, conviene distinguir entre el tipo de apoyo que el presidente recibe en su elección (dependiente del sistema electoral presidencial), entre el tipo de partidos (disciplinados o no) y el formato del sistema de partidos, si es bien institucionalizado o no, concentrado o fragmentado en cuanto al número de partidos. En este último caso, conviene distinguir entre sistemas fragmentados que mantienen (dependiente del grado de polarización ideológica y competitividad estratégica de los partidos) la capacidad de formar coaliciones de apoyo al presidente o no (aspecto de legitimidad). En el tercer ámbito, conviene diferenciar entre una concepción “confrontacional” de los poderes del Estado y una concepción de sus relaciones proclive a la cooperación entre ellos. Conviene distinguir entre estilos históricamente muy arraigados de cómo ejercer el poder de esta u otra forma, especialmente respecto al modelo de toma de



decisiones tratado arriba, además vinculados o no tanto con el populismo, el clientelismo, el nepotismo, etc. (aspecto de funcionalidad). La lista de elementos no es exhaustiva, pero es lo suficientemente amplia para poder exhibir la idea de que los tipos de sistemas presidenciales se componen empíricamente de diferentes componentes de diversa índole. Un sólo ámbito no basta para definir un determinado tipo, tienen que confluír algunos elementos de otros ámbitos. Para dar un ejemplo: Un presidente constitucionalmente fuerte no lleva necesariamente a un tipo de presidencialismo fuerte. Depende de cómo se entremetan otros elementos, del sistema de partidos políticos y si el presidente cuenta con una mayoría parlamentaria, de la concepción que tenga el mandatario del cargo que ejerce, el patrón nacional para desempeñarlo, también de la expectativa de la gente respecto al liderazgo político, por ejemplo si por cualquier razón le gusta más un mando fuerte.

Para marcar mejor determinadas distinciones, comparemos ahora los casos de Chile y Argentina. De acuerdo a la respectiva Constitución, el presidente chileno está dotado de más poderes que el argentino. Chile tiene un sistema multipartidista bien institucionalizado y una larga tradición de gobiernos de coalición. Salvo por el golpe militar en 1973, todos los presidentes civiles terminaron su mandato que se percibe como separado de la persona que lo ejerce. En contraste, Argentina tiene partidos de tradición “movimientista”, menos institucionalizados, un sistema de partidos con un partido dominante internamente fragmentado. No hay tradición coalicional. En el pasado, los intentos de formar coaliciones entre sectores de los grandes partidos fracasaron dos veces debido a la intervención militar. Pero aun sin golpes de Estado, es raro que un presidente civil termine su mandato. Mientras que en Chile el sistema presidencial en la práctica es equilibrado en cuanto a la distribución de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, y la política que lleva a cabo el presidente depende de alguna manera de la mayoría parlamentaria en el Congreso más allá del apoyo de su coalición, en Argentina el Presidente, inclusive cuando tiene una mayoría parlamentaria a su favor, trata de gobernar por decreto (véase *Ferreira Rubi/Goretti*, 1994), sobrepassando al Legislativo e identificando el cargo que ejerce en pleno estilo individualista con su persona. Por lo tanto, la práctica política es proclive al hiperpresidencialismo, en el que no funcionan los frenos y contrapesos (véase *De Riz*, 2009).

Respecto a las políticas públicas que resultan, es muy llamativo cómo se toman las decisiones en ambos sistemas presidenciales: en el caso chileno de forma competitivo-mayoritaria, en el caso argentino de forma jerárquico-decisionista. Nada más llamativo que la manera como se reformaron recientemente en ambos países los sistemas de seguridad social. En Chile se complementó en 2008 el sistema privado de las pensiones de origen neoliberal, que había sido introducido en 1981, a través de la introducción de una pensión básica y solidaria a la vejez e invalidez y un aporte previsional solidario. La reforma se hizo con profundos debates y una comisión conformada para tal objetivo. En Argentina se eliminó en 2008 el





sistema de capitalización gestionado por administradoras privadas, igualmente de origen neoliberal, introducido en 1993, y se traspasó a un sistema único integrado, de reparto y administración pública. La reforma se hizo sin estudios previos y sin la información necesaria para los beneficiarios y contribuyentes. De acuerdo a *Mariana Rulli* en su estudio de la seguridad social (FLACSO Argentina, 2010), en Chile no hay retorno al Estado sino una complementariedad de la capitalización de la seguridad para el sector más pobre de la sociedad que ahora recibe una seguridad mínima por el Estado. En Argentina se reintrodujo el Estado no sólo como gestor, sino que este se apoderó simplemente por decisión presidencial de los fondos de capitalización privada para sus propios objetivos. Dicho sea de paso, el ejemplo demuestra la importancia que tiene el tipo de sistema presidencial respecto a las políticas públicas y su orientación o no hacia el bien común.

Lo que se desprende de los casos de Chile y Argentina es que un tipo de sistema presidencial no se perfila sólo mirando una dimensión —y la más observada es la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo— sino varias. El chileno es equilibrado (en la relación entre los poderes), coalicional dentro de una constelación competitivo-mayoritaria (en cuanto a la competición política y la formación de mayorías) con fuertes elementos de concertación entre mayoría y minoría (en cuanto al estilo de la política). El argentino es dominante, competitivo mayoritario, proclive a medidas jerárquico-decisionistas.

Por razones de espacio, no es posible aquí tratar los sistemas presidenciales país por país, lo que sería contrario también a la idea de una tipología cuya función es precisamente abstraer de la realidad individual. No obstante, analizar de modo sistemático algunos ejemplos adicionales puede cumplir con dos objetivos: demostrar que los sistemas presidenciales son muy variados y que a menudo no compaginan con las ideas que se han formado sobre el presidencialismo en América como hostil a fórmulas de negociación, de compromisos y a gobiernos de coalición. Este resultado pone en entredicho también el supuesto de que por todos lados se trata de democracias delegativas, concepto acuñado por *Guillermo O'Donnell* (1994; sobre su limitada base empírica véase *Panizza*, 2000), que tiene como contenido la concentración de poder en el cargo de presidente sin control horizontal (o sea un tipo de sistema presidencial), cuyo uso se ha extendido en América Latina como etiqueta general para diferenciar tipológicamente entre las democracias de diferente calidad.

En el Uruguay, por ejemplo, se ha practicado tradicionalmente un sistema presidencial equilibrado con correctivos parlamentarios, especialmente debido al sistema electoral presidencial vinculado con el del parlamento (doble voto simultáneo), no tanto a las disposiciones constitucionales que algunos constitucionalistas locales han interpretado de manera de que el sistema sea de tipo parlamentario: Un sistema presidencial con una mezcla de elementos proporcionales (dentro del partido mayoritario) y mayoritarios (en la compe-





tencia con su contrincante) y un estilo político de concertación hiperintegrativa (véase *Rama*, 1987). Es interesante observar que la democracia uruguaya se aproximó a su derrumbe justamente cuando los últimos presidentes preautoritarios cambiaron este estilo político tradicional hacia uno de tipo jerárquico-decisionista, aunque por cierto esto no fue la causa principal de la destrucción de la democracia. No obstante, son cambios que marcan diferencias. En este sentido, conviene añadir interpretaciones que se formularon en relación a la introducción del sistema de mayoría absoluta para las elecciones presidenciales en 1996. Se teme un “presidencialismo más ‘duro’, generando desencuentros entre los partidos y vaivenes antagónicos entre los poderes del Estado, sin descartar las cadencias populistas y las pretensiones de hegemonía. Las circunstancias se agravan si, atrapado por el ‘mito del mandato’ popular, el presidente se siente portador de una ‘voluntad general’ y no cultiva las lógicas negociales” (*Lanzaro*, 2008: 924). En Venezuela, antes del derrumbe del sistema de partidos políticos en los años noventa, el sistema presidencial era de tipo atenuado, de inclinación parlamentarista. El presidente, no provisto de fuertes poderes formales, de hecho no los necesitaba debido a un sistema de partidos políticos muy concentrado, a partidos muy disciplinados y a la alternancia (sin posibilidad de reelección presidencial) que se practicaba entre presidentes que contaban casi siempre con una mayoría parlamentaria. La presidencia de tipo mayoritario-alternante era concordante con el Estado de partidos, a veces denominada “partidocracia”, que marcó su tipo de sumisión parlamentaria (*Brewer-Carías*, 1988). En Bolivia, a partir de la democratización en 1987 hasta el derrumbe del sistema de partidos tradicionales a principios del nuevo siglo, el sistema presidencial iba a ejercerse de manera coalicional, cambiándose la composición de las coaliciones (sin posibilidad de reelección presidencial inmediata) casi con cada elección hasta permitir que todos los partidos tradicionales pudieran ejercer por lo menos una vez la presidencia del país. El tipo de sistema presidencial era coalicional, en algunos aspectos parlamentarizado, dado que ningún presidente resultó electo por voto popular, contando con una mayoría absoluta, como era necesario, sólo en segunda vuelta por el Congreso, por lo tanto gracias a la formación de un pacto o de una coalición de gobierno, dentro de la cual se distribuía el poder entre sus integrantes. Así, el estilo político era más bien negocial-acordado, con fuertes ingredientes de “prebendalismo” conforme a un concepto de representación más de intereses particulares que generales, o sea, del bien común.

Finalmente, considerando establecer una tipología de sistemas presidenciales, conviene distinguir por lo menos entre hiperpresidencialismo o presidencialismo dominante, presidencialismo reforzado, presidencialismo puro o equilibrado, presidencialismo atenuado y presidencialismo parlamentarizado. Las diferencias por cierto apuntan a la distribución de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, pero un análisis comparativo alcanza una cabal tipificación de los sistemas presidenciales sólo cuando se consideran otros elementos deter-

minantes, como el tipo de partidos (disciplinados o no), el sistema de partidos (concentrado o fragmentado), el estilo político (decisionista, mayoritaria, consensual), etc. Debido a la dificultad de englobar a todos los factores que influyen en el manejo del presidencialismo en toda su variedad, entran en el siguiente cuadro sólo los que se pueden tipificar con mayor facilidad.

Tipo de presidencialismo	Ejercicio del poder
Hiperpresidencialismo o dominante	Concentración del poder en el Ejecutivo, aunque la constitución no lo prevé, supresión de los controles horizontales, ejercicio del poder con altos ingredientes personalistas y plebiscitarios al borde de un sistema constitucional-democrático, estilo de decisión jerárquico-decisional
Reforzado o racionalizado	Fuerte poder ejecutivo en cuanto a competencias, resultante de reformas constitucionales, racionalización del proceso político en función de agilizar políticas de desarrollo; estilo de decisión mayoritaria
Puro o equilibrado	Modelo estadounidense, poderes equilibrados entre el Ejecutivo y el Legislativo, funcionamiento muy dependiente del sistema de partidos, estilo de decisión mayoritaria
Atenuado	Poderes constitucionalmente equilibrados entre Ejecutivo y Legislativo, pero el proceso político más determinado por otros factores, especialmente por el tipo de sistema de partidos; estilo de decisión mayoritaria
Parlamentarizado	No tanto determinado por elementos constitucionales de origen parlamentarista (por ej. figura de un primer ministro, voto de censura, capacidad de disolver el Parlamento), sino por la práctica política (por ej. gobiernos de coalición), estilo de decisión negocial y de compromiso



## V. Sistemas presidenciales en su contexto

No basta, sin embargo, considerar los sistemas presidenciales sólo por sí mismos. Para valorar el funcionamiento de las instituciones, conviene tomar en cuenta el entorno en el que actúan como sistema y su interrelación con él. El contexto debe entenderse en sentido múltiple. Hay que pensar primero en el Estado, su tamaño (Estado *vs.* mercado), su estructura (Estado unitario o federal), su capacidad de implementación de los resultados del sistema presidencial (Estado fuerte o débil). Por ejemplo en Argentina (véase *Dalla Via*, 2010) y hasta hace poco en Venezuela (véase *Brewer Carías*, 1991 y 2010), la estructura federal de ambos países ha tenido un fuerte impacto restrictivo en el ejercicio del poder por parte del Ejecutivo nacional. Hay que pensar, en segundo lugar, en la democracia como concepto genérico por encima del sistema de gobierno, en su constitución como democracia constitucional (véanse *Salazar Ugarte*, 2006) y su defensa (véanse *García*



*Belaunde*, 2003; *Suprema Corte de Justicia de la Nación*, 2008), en su modelo participativo (en la dimensión representativa y/o directa/plebiscitaria, véase *Carbonell*, 2005); para los casos controvertidos de Bolivia, Ecuador y Venezuela véanse *Lazarte Rojas*, 2010; *Torres*, 2009, *Combellas*, 2010), en las formas de participación política informales, en la sociedad civil, su evolución y patrones de comportamiento, y en la cultura política en general, todo lo que incluye la cuestión de la gobernabilidad y de la consolidación democráticas (para la región andina en general véase *Tanaka/Jácome*, 2010). En el caso de Bolivia se percibe la complejidad de estos factores de contexto en el reciente desarrollo del sistema presidencial. En este país, en los primeros decenios posteriores a la democratización, se pudo observar que la “estabilidad política se había logrado sin necesidad de pasar por una reforma sustancial del sistema de gobierno. La estabilidad política empezó a lograrse esencialmente desde el momento en que los actores políticos y sociales asumieron como una necesidad el respeto por las reglas básicas del juego y de funcionamiento del sistema; y justamente con ello, cuando los partidos pusieron en práctica la (...) política de pactos para producir coaliciones de gobierno” (*Lazarte Rojas*, 2008: 290). Sin embargo, la política de pactos hubiera tenido que rendir en términos de satisfacer las demandas de la gente y conseguir legitimidad de salida, para que la negociación entre los partidos no fuera vista sólo como distribución de poder entre los integrantes del gobierno (el reparto de cuotas de poder, sustituyendo a la pugna por el poder), para que el compromiso no se hubiera estigmatizado como chantaje, lo que ocurrió en Bolivia y contribuyó a hacer fracasar el modelo coalicionista. Un análisis más completo tendría que incluir de igual manera al patrón de comportamiento de los actores sociales pues la crisis no sólo fue del sistema político y su práctica, “sino también de la ‘sociedad civil’. Habían también entrado en crisis ‘los de abajo’, cuyos componentes agregados privatizaron sus intereses y actuaron de manera poco democrática pretendiendo hundir al poder para ser ellos mismos el poder. Esta crisis de la ‘sociedad civil’” fue el punto ciego de ‘antisistémicos’, que opusieron a la crisis de los políticos ‘corruptos’ la presunta inocencia de la sociedad civil” (*Lazarte Rojas*, 2009, véase también *Lazarte Rojas* 2010). El éxito de innovaciones institucionales racionales depende de factores de contexto y, finalmente, tendría que tomarse en cuenta como explicación contextual la experiencia histórica, el pasado, el presente y el futuro en cuanto a conceptos de tiempo que influyen en la política (véanse por ejemplo respecto a la figura del primer ministro: *Roncaagliolo*, 1991, *Eguiguren Praeli*, 2007, *Pease García/Peirano Torriani*, 2008, a los gobiernos de coalición: *Debeza*, 1998, *Garrido/Martínez/Parra*, 2011). En el caso de Chile, se podría hablar incluso de un presidencialismo postautoritario, pues la práctica del sistema presidencial ha sido y sigue siendo marcado por una doble lección: del derrumbe de la democracia y de la larga dictadura, es decir por el aprendizaje histórico de estas amargas experiencias. Éstas se han transferido en un mayor grado de civilidad, en un menor grado de polarización, en estrate-

gias de concertación, dejando atrás la intransigencia (*Hirschman*, 1991), y en la formación de dos bloques de partidos políticos (coaliciones) con sentido de gobierno.

Esta enorme complejidad de relaciones contextuales del presidencialismo en América Latina es de inmensa importancia para la consultoría política. Hace más que cuestionable pensar en una receta única de reforma político-institucional para resolver las muy diversas situaciones y estructuras percibidas como críticas. No existen evidencias para la expectativa de que se puede traspasar sin más una institución que rinde en un determinado contexto a otro muy diferente y tenga los mismos efectos. Las migraciones institucionales tienen sus límites, por lo tanto, hay que suponer incluso que el contexto diferente va a producir efectos distintos y no deseados de las mismas instituciones formales. Un buen ejemplo es la transferencia de un elemento institucional fácilmente medible: la moción de censura constructiva que a veces parte de un sistema parlamentario. Por esta institución se limita la facultad del parlamento para expresar al gobierno o al jefe de gobierno su desconfianza, motivando así su dimisión. Este tipo de censura solamente tiene efecto cuando en el mismo acto de votación se elige con la mayoría requerida a un sucesor para el puesto del jefe de gobierno. En Alemania, donde se le inventó e introdujo en la Constitución de 1949, sirve bien para consolidar al Gobierno (véase *D'Oliveira Martins* et al., 1988), mientras que en España y Bolivia, a donde fue trasladada a nivel municipal, ha mostrado el efecto inverso. El funcionamiento de esta institución en su sentido original supone la existencia de un sistema de partidos bien estructurado y por supuesto cierto tipo de cultura política. Si dichas condiciones no se dan, puede haber un efecto inverso, inestabilidad gubernamental y secuelas muy problemáticas, entre otras mayor transfuguismo y mayor corrupción para incentivar el cambio de camisa partidaria en función de conseguir la mayoría necesaria para sustituir al Jefe del Ejecutivo de turno. Hay que procurar que las instituciones por trasladar sean adaptables a las culturas políticas domésticas, pues en su funcionamiento el contexto hace la diferencia (*Nohlen*, 2003).

Por otra parte, sería ingenuo esperar justamente a partir de las debilidades del presidencialismo en América Latina la superación de sus problemas de funcionamiento. Algunos autores consideran la renuncia de los presidentes a su cargo antes del fin de su mandato, hecho que se ha producido en varios países latinoamericanos, como un mecanismo de parlamentarización del presidencialismo, festejan incluso “una innovación en las prácticas del presidencialismo en América Latina” (*Mustapic*, 2006: 69). Olvidan, sin embargo, que estos procesos tenían sus grandes protagonistas fuera del parlamento, que las renunciaciones no indican una mayor parlamentarización del sistema de gobierno sino más bien un aumento de poder de fuerzas extra-parlamentarias, de fuerzas no institucionalizadas que limitan el poder de los órganos institucionalizados y representativos – del presidente, del parlamento y de los partidos políticos. En la medida en que se percibe la crisis política como



normalidad, la inestabilidad política como intrínseca al (mal) funcionamiento de la democracia, incluyendo el cambio de gobierno por intervención directa del pueblo como innovación aunque sea inconstitucional, se advierte precisamente sobre los efectos políticos y confusiones que podría generar la introducción del parlamentarismo en América Latina.

## VI. Semipresidencialismo

El semipresidencialismo parece ser una alternativa mucho más razonable para América Latina. Por lo menos se observan entre los científicos y en la opinión pública en general posturas mucho más proclives a una reforma del presidencialismo en tal sentido, independientemente de su práctica concreta vigente en este u otro país. Esta alternativa ha sido adoptada también por defensores del parlamentarismo al ver que su opción predilecta no tendría cabida en ninguna parte.

1. El concepto “semipresidencialismo” fue (re)introducido por *Maurice Duverger* en 1970 para designar el sistema de gobierno francés de la Quinta República. De acuerdo con este sistema, la constitución de un semipresidencialismo tiene que contener tres elementos: (1) elecciones directas del presidente; (2) facultades condicionadas del presidente; (3) dependencia del jefe de gobierno (con su gobierno) de la confianza en el parlamento. Más tarde el concepto ha sido ampliado y extendido empíricamente a Austria, Islandia, Irlanda, Finlandia y Portugal, así como a la República de Weimar. Según el mismo *Duverger* (1970; 1978) el semipresidencialismo puede funcionar a fin de cuentas como un sistema parlamentario, presidencial, o equilibrado. Así lo demostraron los siete casos que estudió empíricamente: (1) el presidente, si bien dotado constitucionalmente de considerables poderes, ejerce solamente funciones representativas, es el custodio de la Constitución y no participa activamente en la labor legislativa. El papel del presidente sería aquí similar al de su homólogo en un sistema parlamentario. (2) Un presidente muy poderoso, tanto en el ámbito ejecutivo como en el legislativo, que desempeña un papel clave en el sistema político. Su actuación es muy similar a la de su homólogo en el presidencialismo. (3) El presidente y el jefe de gobierno mantienen un equilibrio de poder y ambos tienen que cooperar. El politólogo alemán *Winfried Steffani* (1995) quiso reducir la definición del semipresidencialismo a un solo criterio de distinción primario, a saber, la posibilidad que ostenta el parlamento de destituir al gobierno. Aplicado esto, el semipresidencialismo sería clasificable en la categoría de los sistemas parlamentarios, perdiendo de vista la doble legitimidad, del presidente y del jefe de gobierno –la de este último establecida a través de las elecciones parlamentarias– que comparte el semipresidencialismo con el presidencialismo. *Georges Vedel* (1979) introdujo la idea



de una alternancia entre los dos tipos clásicos, dependiendo de la configuración de las mayorías parlamentarias. En caso de una homogeneidad política entre presidente y mayoría parlamentaria, el semipresidencialismo funcionaría a la manera de un sistema presidencial y, en caso adverso, de uno parlamentario. De este modo disputó la autonomía tipológica del semipresidencialismo. *John Carey y Matthew S. Shugart (1992)* favorecieron, en cambio, la idea de un *continuum* con dos polos, ocupados por el presidencialismo y el parlamentarismo, en el que el semipresidencialismo se sitúa en el medio, con dos tipos diferenciados: el presidencial-parlamentario, más cerca del presidencialismo, y el parlamentario-presidencial, más cerca del parlamentarismo. *Giovanni Sartori (1994a y 1994b)*, por su parte, salió en defensa de Duverger y argumentó que un *continuum* sólo sería posible dentro de una sola categoría, pero no entre dos categorías. Él prefirió el concepto de oscilación para referirse a la dinámica del semipresidencialismo, siempre dentro de un molde o bien presidencialista o bien parlamentario, dependiendo el tipo de semipresidencialismo de la relación del presidente con el parlamento, de la configuración de las mayorías parlamentarias y de la cultura política de un país.

Esta pequeña reseña del debate conceptual y tipológico en torno al semipresidencialismo subraya la centralidad que tiene la relación entre el ejecutivo y el legislativo para la definición y el mecanismo del sistema. El criterio decisivo es el de la distribución de competencias entre las figuras que componen el ejecutivo, el presidente y el jefe de gabinete (primer ministro), y la relación de confianza del primer ministro que se establece o con el presidente o con el parlamento, o bien con ambos a la vez. Respecto a las reformas del presidencialismo, es en el diseño de dichas relaciones en las que deberían centrarse las reflexiones y sugerencias.

2. La opción semipresidencialista no es nueva en Latinoamérica. Apareció como propuesta concreta al inicio mismo del debate sobre presidencialismo y parlamentarismo. Me refiero al trabajo del Consejo para la Consolidación de la Democracia que fue instalado en Argentina por el Presidente *Raúl Alfonsín*. Este consejo entregó dos informes en 1986 y 1988 que resultaron en la propuesta de un sistema semipresidencial para consolidar la democracia en Argentina (véanse *Consejo para la Consolidación de la Democracia*, 1986 y 1988). En el segundo informe, se vinculaba con el semipresidencialismo una perspectiva de gran envergadura, la promoción de “una cultura de debate que suplantaré el hiperpresidencialismo hegemónico”. De igual manera, en las consideraciones actuales, los objetivos vinculados con el semipresidencialismo se centran no sólo en la adecuación de las instituciones, sino de la cultura institucional a los requerimientos de mayor eficacia del presidencialismo y para atenuar las tradicionales características del presidencialismo en buena parte de América Latina. Así, a la querrela sobre presidencialismo y parlamentarismo, que



parecía haber culminado ya, se añadió el debate sobre el semipresidencialismo como alternativa al presidencialismo (véase *Arias/Ramacciotti*, 2005).

En este nuevo debate y en la puesta en práctica de reformas institucionales en sentido semipresidencialista se observan varios problemas, en parte aparecidos ya en la querrela anterior, y otros nuevos. Entre los nuevos destaca el problema definitorio. Mientras las características del presidencialismo y del parlamentarismo como formas de gobierno son más o menos consentidas en el derecho público y en la ciencia política, no lo son los criterios del semipresidencialismo. Se añade la incertidumbre sobre su carácter de tipo de gobierno propio. Por otra parte, dado que el semipresidencialismo se reduce, de hecho, a la práctica política francesa, se repite el problema de la transferencia de esta experiencia, por varios autores valorada muy positivamente, al contexto latinoamericano. Por fin se pone encima de la mesa el problema del difuso concepto de semipresidencialismo en el debate en América Latina, añadido por el del diseño concreto para este u otro país de la región.

3. Como criterio de definición del semipresidencialismo se utiliza comúnmente la elección directa del presidente. El primer ministro, por su parte, surge del parlamento, conforme a la mayoría que se establece en este órgano que emana de su elección. Sin embargo, “la forma de elección (del presidente) no implica necesariamente la atribución de poderes particulares a quien ha sido designado por esta vía, Así, el presidente irlandés o el islandés no detentan más poderes de los atribuidos constitucionalmente a un monarca tradicional” (*Colliard*, 2009: 88). A pesar de esto, la elección directa constituye para muchos estudiosos el único criterio, lo que promueve la idea que este tipo de gobierno esté muy extendido en Europa (véase *Elgie*, 1999). Sin embargo, el semipresidencialismo tiene que ser conceptualizado según su criterio decisivo, la relación de poder entre presidente, primer ministro (gobierno) y parlamento. Esta cuestión se determina por saber de qué órgano depende el gobierno: de la confianza del presidente, de la confianza del parlamento o de la confianza de ambos. El gobierno tiende a requerir la confianza de ambos órganos. Pero cuando no existe coherencia ideológica ente el presidente y la mayoría parlamentaria, el gobierno depende en últimas instancias de la confianza del parlamento que en la cohabitación se impone sobre la relación de confianza con el presidente. Si aplicamos esta estructura de confianza, cambiante según la correlación de fuerzas en el parlamento, sólo existe actualmente un único caso de semipresidencialismo en Europa, el de la Quinta República Francesa. Los otros países mencionados como semipresidencialistas son gobernados parlamentariamente, es decir: el gobierno depende exclusivamente de la confianza del parlamento. Y el caso francés tampoco es muy claro. En su diseño, se toma además como criterio definitorio el derecho de disolver, “¡que es justamente un elemento extraño totalmente al régimen presidencial!” (*Colliard*, 2009: 90). En la práctica, el tipo de sistema político





llamado semipresidencial varía según la conformación de las mayorías parlamentarias. Si el partido o la alianza de partidos del presidente tiene mayoría en el parlamento, el sistema funciona de manera presidencial, si no la tiene, entonces el sistema funciona de manera parlamentaria. En términos rigurosos, se podría negar incluso la existencia de un tipo de sistema semipresidencial. Con ello se confirman los análisis de *Maurice Duverger* (1980) y *Raimond Aron* (1981), que no conciben el semipresidencialismo como una síntesis de presidencialismo y parlamentarismo, visión que desarrolla *Diego Valadés* (2007) con su tesis de confluencia de ambos sistemas de gobierno por razones de racionalización de su modo de funcionamiento, sino como sistema de fases alternas, presidenciales y parlamentarias, según las condiciones del sistema de partidos políticos.

4. Conviene recordar que la idea de sustituir el presidencialismo por el parlamentarismo en su primer intento después de las transiciones a la democracia, en Argentina, se fue inclinando hacia un sistema semipresidencial, como el francés o el portugués. “Se preveía, así, la existencia de un primer ministro o ministro coordinador que desligara al presidente de la tarea administrativa y – en parte – también de la tarea de gobierno. Al mismo tiempo, el primer ministro podría actuar como “fusible” en situaciones de grave tensión política, sin desgastar de ese modo la figura presidencial... Se preveía también un juego de censura-confianza entre el primer ministro y la Cámara de Diputados, que tendría la concentración de la función política, en tanto que el Senado ... se concentraría en el fortalecimiento de la representación de las provincias” (*Dalla Via*, 2008: 228). Desde entonces, las referencias al semipresidencialismo en relación a cambios institucionales propuestos o realizados se han multiplicado, sin que se desprenda de ellas un concepto homogéneo. La amplitud conceptual de la noción en América Latina es enorme. El semipresidencialismo engloba estructuras institucionales vinculadas con hacer efectivo el equilibrio de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo en el clásico sistema presidencial, cuando se sustenta “que el presidente de la República tiene que rendir cuentas de su acciones a la Asamblea Nacional” (*Cuarezma Terán/Enríquez Cabistán*, 2008: 710), hasta prácticas de un régimen parlamentario, cuando se percibe como facultad del presidente en tal sistema el derecho de disolución de la(s) cámara(s). Por otra parte florecen nociones para reformas del presidencialismo en dirección semipresidencial como gobierno de gabinete, por ejemplo (*Valadés*, 2003), que completan el cuadro conceptual muy difuso.

Recordando el origen europeo del concepto, conviene diferenciar entre perspectivas vinculadas con el semipresidencialismo que provienen del parlamentarismo y del presidencialismo. En Europa, el contenido “semipresidencial” se refiere a la tendencia de acercar el sistema parlamentario al presidencial. En América Latina es al revés, la idea es la de acercar el presidencialismo al parlamentarismo. En otras palabras, se trata de atenuar las carac-





terísticas de cada una de las categorías originales. Mientras que en Europa “el semipresidencialismo debe incluirse como parte de la democracia parlamentaria, acaso referido como un régimen parlamentario con correctivo presidencial” (Colliard, 2009: 85), en América Latina el semipresidencialismo debería concebirse como parte de la democracia presidencial, con algún correctivo parlamentario; debería concebirse en términos de *Diego Valadés* (2007: 5) como “la parlamentarización en el sentido de adoptar instituciones de origen parlamentario, pero preservando la estructura básica del sistema receptor”. La cuestión que se propone se refiere a qué elementos parlamentarios pueden servir para diseñar un presidencialismo “parlamentarizado” que resulte viable, acorde a las condiciones específicas del caso concreto. El elemento central que se pone sobre la mesa es la responsabilidad del gobierno frente al parlamento, es decir la relación del jefe de gobierno con el presidente y con el parlamento, y cómo se debería hacer efectiva esta responsabilidad, por qué tipo de relación de confianza. Sin embargo, el debate no se restringe a este aspecto. Ya en relación a la propuesta argentina, a la que nos hemos referido antes, se observó hace quince años “que no existe equilibrio propio de los sistemas parlamentarios en el sentido de que el Presidente pueda disolver el Parlamento, como contrapeso de la censura para permitir la decisión del electorado en la formación de un nuevo gobierno” (Dalla Via, 2008, citando afirmativamente a *Vanossi* 1995). Para Colombia recientemente, también se ha opinado que el voto de desconfianza carece “de su correlato: la disolución del Congreso por parte del Ejecutivo para conquistar en las urnas la confianza perdida en el Parlamento” (*De la Calle*, 2008: 403). La gran tentación entre los constitucionalistas latinoamericanos consiste en pensar el semipresidencialismo en la perspectiva europea de su concepto, como sistema parlamentario con correctivos presidencialistas, y no en la perspectiva de un sistema presidencial con correctivos parlamentarios, que sería más oportuno para las reformas institucionales en América Latina.

5. El país en el que se ha producido últimamente el mayor debate sobre conceptos que caen en el ámbito del semipresidencialismo –juntándose así a Argentina y Perú que de haber introducido la figura de un Jefe de Gabinete cuentan con controvertidas experiencias de tal variante institucional (véanse recién *Sabsay*, 2009, y *Pease García/Peirano Torriani*, 2011)– es seguramente México, donde el tripartidismo después de la transición a la democracia que difícilmente permite una mayoría absoluta de un solo partido en el parlamento, ha dificultado seriamente la gobernabilidad del país. Allí, la idea de renovar el presidencialismo en la dirección parlamentaria ha tenido excelente atención. Esto se desprende no sólo del debate en el mundo académico (véase sobre todo *Valadés*, 2003, también *Carpizo*, 2007) sino también en el mundo político, por ejemplo del documento para la Reforma del Estado del PRD de 2006, donde se propone “diseñar una nueva estructura constitucional

que provea mecanismos para la gobernabilidad, entre los cuales se propone la creación de la figura del Jefe de Gobierno que coordine las acciones del Ejecutivo, las articule con el Legislativo e impulse la construcción de coaliciones parlamentarias y de gobierno estables”. Sin embargo, conviene advertir sobre algunos problemas que pueden originarse justamente por salir del molde presidencialista del sistema político mexicano.

El debate que se desarrolló en torno al gobierno de gabinete tiene dos dimensiones. La primera se refiere a la fórmula de gobierno colegial que se inspira en el parlamentarismo británico (*Jennings*, 1969) y se define, en sentido estricto, por el grado de responsabilidad política colectiva de sus integrantes, los ministros (véanse *Blondel*, 1982; *Helms*, 2005). Este tipo de responsabilidad es ajeno al presidencialismo en su versión clásica (estadounidense). El objetivo consiste en desconcentrar el poder del presidente y así mejorar la gobernabilidad democrática. El concepto ha sido difundido sobre todo por *Diego Valadés* (2003). Se percibe como una nueva forma de organización y funcionamiento del sistema presidencial, en la que no sólo el presidente sino también el gabinete en su conjunto poseen funciones de gobierno. El propósito principal es el de superar la estructura individual de la presidencia. Se prevé la creación de un Jefe de Gabinete, al que corresponde la coordinación del gabinete y la conducción de las relaciones con el Congreso.

La otra dimensión se refiere precisamente a la relación de esta figura con el parlamento. Si bien es designado y revocado por el presidente, se propone que el Jefe de Gabinete ha de ser ratificado por una de las cámaras del Congreso. El diseño parece ser una modalidad del presidencialismo renovado propuesto por *Dieter Nohlen* y *Mario Fernández* (1998), que preserva la naturaleza presidencial del sistema. *Diego Valadés* incluso rechaza la denominación de la figura como “primer ministro” para no dar lugar a la idea de una sustitución del presidencialismo por el parlamentarismo. Uno de sus objetivos es el de superar situaciones del gobierno dividido. Para lograr el apoyo parlamentario al presidente se introduce la ratificación del gobierno por parte de una de las cámaras, una medida pensada para incentivar la cooperación entre ambos poderes del Estado. Sin embargo, en caso de que no se lograra formar tal mayoría, la norma puede tener el efecto no deseado de dificultar la formación de un gabinete, entorpeciendo así el ejercicio del poder ejecutivo. El modelo no contempla tales situaciones de competencia entre los partidos (que siguen conteniendo por ocupar la presidencia), en las que el Congreso no sea capaz de un voto mayoritario de ratificación. Por lo tanto, el buen funcionamiento del gobierno de gabinete, cuya formación se hace dependiente de la ratificación del Congreso, depende a su vez del sentido de cooperación del Legislativo. Por un lado, el diseño institucional tiene que incentivar la cooperación del Congreso con el Ejecutivo, pero por el otro, no debe hacer depender la formación de un gobierno en funciones de la disponibilidad de coope-



ración del parlamento. Por otra parte, a través de la ratificación por parte del Legislativo del gobierno formado por un Jefe de Gobierno, este puede adquirir una legitimidad propia e implicar el traslado del bloqueo tradicional entre poderes, el bloqueo que ocurre entre el Legislativo y el Ejecutivo, al interior del Ejecutivo, si no se entienden el Presidente y el Jefe de Gobierno, dado que ambos tendrían una propia legitimidad electoral, no obstante que esta sea en un caso directa y en el otro indirecta. En este sentido, es cuestionable la propuesta de hacer depender la más intensa vinculación del Ejecutivo con el Congreso de la ratificación del Jefe de Gabinete por parte del Congreso.



## VI. Consideraciones finales

El debate sobre sistemas de gobierno, referido a América Latina, tiende a nutrirse de teorías y experiencias históricas provenientes de otras latitudes. En contraste, mis consideraciones al respecto, guidas por el enfoque histórico-empírico (véanse *Monsalve/Sottoli*, 1998; *Ortiz Ortiz*, 2006; *Nohlen*, 2011 y 2012), se centran en el contexto, una variable *sine qua non* en el análisis institucional con ambición de consultoría política. Sus múltiples dimensiones hacen que determinada institucionalidad política tenga en América Latina diferente expresión y cambiante desempeño. Este abordaje histórico-empírico requiere diferenciar bien entre conceptos –constructores, perceptores y portadores de la realidad–, y requiere comparar cuidadosamente entre los fenómenos observados, precisamente si emanan de contextos distintos, los que sin duda determinan su sentido y su funcionalidad. “No basta con que unas ideas pasen galopando por unas cabezas; es menester que socialmente se realicen” (*Ortega y Gasset*, 1963).

## Bibliografía

- Ackerman, B. 2000: *The New Separation of Power*, en: Harvard Law Review 113, 632-729.
- Alcántara, M. 1999: *Sistemas políticos de América Latina*, 2 vols., 2.<sup>a</sup> edición, Madrid: Tecnos.
- Arias, C./Ramacciotti, B. (Eds.) 2005: *Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina*, Washington D.C.: OEA etc.
- Aron, R. 1981: *Alternation in Government in the Industrialized Countries*, en: Government and Opposition 27, 2, 3–21.
- Blondel, J. 1982: *The Organization of Governments*, Londres: Sage.

- Blondel, J. 2006: “Evaluando el poder efectivo de los Congresos”, en: *Política. Revista de Ciencia Política* 47, 9-26.
- Brewer-Carías, A.R. 1988: *Problemas del Estado de partidos*, Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Brewer-Carías, A.R. 1991: “La descentralización política en Venezuela: 1990, el inicio de una reforma”, en: Nohlen, D. (Ed.): *Descentralización política y consolidación democrática*, Caracas: Nueva Sociedad, 131-160.
- Brewer-Carías, A.R. 2009: “La demolición del Estado de derecho y la destrucción de la democracia en Venezuela (1999-2009)”, en: Reynoso Núñez, J./ Sánchez de la Barquera y Arroyo, H. (Coord.): *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, México; UNAM, 477-517.
- Carbonell, M. (Comp.) 2005: *Democracia y representación: un debate contemporáneo*, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Carpizo, J. 1978: *El presidencialismo mexicano*, México: Siglo XIX.
- Carpizo, J. 2007: *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México: UNAM.
- Colliard, J.-C. 2009: “El poder en el semipresidencialismo”, en: *Cuestiones Constitucionales* 20, 85-102.
- Combellas, R. 2010: “La Venezuela de la V República: la reforma política y sus implicancias institucionales”, en: Tanaka, M./ Jácome, F. (Eds.): *Desafíos de la gobernabilidad democrática. Reformas político-institucionales y movimientos sociales en la región andina*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, etc. 149-172.
- Comisión Andina de Juristas (Ed.) 1993: *Formas de gobierno: Relaciones ejecutivo – parlamento*, Lima: Comisión Andina de Juristas.
- Consejo para la Consolidación de la Democracia (CCD) 1986: *Dictamen Preliminar sobre la Reforma constitucional*, Buenos Aires: EUDEBA.
- Consejo para la Consolidación de la Democracia (CCD) 1987: *Segundo Dictamen sobre la Reforma constitucional*, Buenos Aires: EUDEBA.
- Consejo para la Consolidación de la Democracia (CCD) 1988: *Presidencialismo versus parlamentarismo. Materiales para el estudio de la reforma constitucional*, Buenos Aires: EUDEBA.
- Cuarezma Terán, S.J. / Enríquez Cabistán, F. 2008: “Reforma electoral en América Latina: el caso de Nicaragua”, en: Zovatto, D./ Orozco Henríquez, J. J. (Coord.): *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México: UNAM, 705-742.
- Dalla Vía, A. R. 2008: “Reforma electoral en Argentina”, en: Zovatto, D./ Orozco Henríquez, J. J. (Coord.). *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México: UNAM, 213-264.



- Dalla Via, A.R. 2010: *La competencia política en el federalismo argentino*, Buenos Aires: Eudeba.
- Dehesa, G.I. 1998: “Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur”, en: Nohlen, D./ Fernández, M. (Eds.): *El presidencialismo renovado*, Caracas: Nueva Sociedad, 151- 169.
- De Riz, L. 2009: “Reforma política y cultura política: el caso argentino”, en: Reynoso Núñez, J./ Sánchez de la Barquera y Arroyo, H. (Coord.): *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, México: UNAM, 589-601.
- D’Oliveira Martins, G./ Nohlen, D./ González Encinar, J. J./ Vitorino, A./ Magalhaes, J./ Sampaio, J. 1988: *A revisao constitucional e a moção de censura construtiva*, Lisboa: Fundação Friedrich Ebert.
- Duverger, M. 1970: *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris: Presses Universitaires de France.
- Duverger, M. 1978: *Échec au roi*, Paris: Albin Michel.
- Duverger, M. 1980: “A New Political System Model: Semipresidential Government”, en: *European Journal of Political Research* 8, 165–178.
- Eguiguren Praeli, F. 2007: *La responsabilidad del presidente. Razones para una reforma constitucional*, Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Elgie, R. (Ed.) 1999: *Semi-presidentialism in Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Ellis, A./ Orozco Henríquez, J.J./ Zovatto, D. (Eds.) 2009: *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial. Making Presidentialism Work*, México: UNAM.
- Ferreira Rubio, D./ Goretti, M. 1994: “El gobierno por decreto en Argentina (1983-1993)”, en: *El Derecho*, Año XXXII No. 8525, 27 de junio, 75 – 94.
- Franco, R. 1990: “Estado, consolidación democrática y gobernabilidad en América Latina”, en: *Revista Paraguaya de Sociología* 27 (79), pp. 141-164.
- García Belaunde, D. (Coord.) 2003: *La constitución y su defensa. Ponencias peruanas al VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Lima: Editorial Jurídica Grijley.
- Garrido, A./ Martínez, M.A./ Parra, F. 2011: *Accountability. Democracia y reforma política en México*, México: Siglo XIX.
- Helms, L. 2005: *Presidents, Prime Ministers and Chancellors: Executive Leadership in Western Democracies*, Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Hirschman, A.O. 1991: *Retóricas de la intransigencia. Perversidad, futilidad, riesgo*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Jennings, I. <sup>3</sup>1969: *Cabinet Government*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Lamounier, B./Nohlen, D. (Eds.) 1993: *Presidencialismo ou parlamentarismo*, São Paulo: Idesp/Ed. Loyola.



- Lanzaro, J. 2000: “El presidencialismo pluralista en la ‘segunda’ transición (1985-1996)”, en: Ibid. (Coord.): *La ‘segunda’ transición en el Uruguay*, Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, pp. 19-196.
- Lanzaro, J. 2001: *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO.
- Lanzaro, J. 2005: “Presidencialismo y democracia: alternativas pluralistas y coaliciones de gobierno”, en: Crespo Martínez, I./Martínez Rodríguez, A. (Eds.): *Política y gobierno en América Latina*, Valencia: Tirant lo Blanch, 54-86.
- Lanzaro, J. 2008: “Uruguay: Reformas políticas en la nueva etapa democrática”, en: Zovatto, D./ Orozco Henríquez, J. J. (Coord.): *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México: UNAM, 905-951.
- Lazarte Rojas, J. 2005: *Entre los espectros del pasado y las incertidumbres del futuro. Política y democracia en Bolivia a principios del siglo XXI*, La Paz: ILDIS/Plural.
- Lazarte Rojas, J. 2008: “Reforma electoral en Bolivia”, en: Zovatto, D./ Orozco Henríquez, J. J. (Coord.) 2008: *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México: UNAM, 265-314.
- Lazarte Rojas, J. 2009: “¿En qué estamos de acuerdo los que no estamos de acuerdo? En torno a la crisis en Bolivia”, en: Reynoso Núñez, J./ Sánchez de la Barquera y Arroyo, H. (Coord.): *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, México: UNAM, 451-466.
- Lazarte Rojas, J. 2010: *Nuevos códigos de poder en Bolivia*, La Paz: Plural.
- Lijphart, A. (Ed.) 1992: *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, A. 1999: *Patterns of Democracy*, Nueva Haven/Londres: Yale University Press.
- Linz, J.J. 1994: *Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make a difference?* En: Linz, J.J./ Valenzuela, A. (Eds.): *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore/Londres: Johns Hopkins University Press, 1-87.
- Lipset, S.M./ Nohlen, D./Sartori, G. 1996: *Apuntes para una reflexión sobre la democracia*, San José: IIDH/CAPEL.
- Loewenstein, K. <sup>2</sup>1976: *Teoría de la constitución*, Barcelona: Ariel (ed.orig: 1957).
- Mainwaring, S./Shugart, M.S. (Eds.) 1997: *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge: CUP.
- Maturana, H.R./Varela, G.F. <sup>2</sup>1998: *De máquinas y seres humanos. Autopoiésis: la organización de lo vivo*, Santiago: Ed. Universitaria (ed. orig. 1980).
- Monsalve, S./ Sottoli, S. 1998: “Ingeniería constitucional versus institucionalismo histórico-empírico: enfoques sobre la génesis y la reforma de las instituciones política”, en:



- Nohlen, D./ Fernández, M. (Eds.) 1998: *El presidencialismo renovado*, Caracas: Nueva Sociedad, 41-55.
- Mustapic, A. M. 2006: “Las renuncias presidenciales y el papel de los Congresos”, en: *Política. Revista de Ciencia Política* 47, 55-70.
- Nohlen, D. 1988: P”residencialismo, sistema electoral y sistema de partidos políticos en América Latina”, en: *Elecciones y democracia en América Latina*, San José: IIDH y CAPEL , 29-46.
- Nohlen, D. 1990: “Régimen político y consolidación democrática en América Latina: reflexiones sobre el debate actual”, en: IIDH-CAPEL (Ed.): *Transición democrática en América Latina: reflexiones sobre el debate actual*, San José: IIDH-CAPEL, 13-24.
- Nohlen, D. 1991: “Presidencialismo vs. parlamentarismo”. América Latina, *Revista de Estudios Políticos* 74, 43-54.
- Nohlen, D. 1994: “Reforma institucional en América Latina desde una perspectiva de ingeniería política”, en: *Política* 32, 5-42.
- Nohlen, D. 1995: “Presidencialismo vs. parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos”, *VII Curso Interamericano de Elecciones*, IIDH/CAPEL, San José.
- Nohlen, D. 2003: *El contexto hace la diferencia*, México: UNAM.
- Nohlen, D. 2006: *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, Edición e introducción de R. Ortiz Ortiz, México: Porrúa.
- Nohlen, D. et al. 2006: *Diccionario de ciencia política*, dos tomos, México: Porrúa.
- Nohlen, D. 2008: “Jurisdicción constitucional y consolidación de la democracia”, en: Suprema Corte de Justicia de la Nación (Ed.), *Tribunales constitucionales y democracia*, México, 3-32.
- Nohlen, D. 2011: *¿Como estudiar ciencia política? Una introducción en trece lecciones*, Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Nohlen, D. 2011a: *La democracia. Instituciones, conceptos y contexto*, 2ª. Edición, México: UNAM/Universidad Inca Garcilaso de la Vega.
- Nohlen, D. 2012: *Ciencia política comparada. El enfoque histórico-empírico*, Bogotá y Puebla: Universidad del Rosario-Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Nohlen, D./ Solari, A. (Eds.) 1988: *Reforma política y consolidación democrática. Europa y América Latina*, Caracas: Nueva Sociedad.
- Nohlen, D./ De Riz, L. (Coord.) 1991: *Reforma institucional y cambio político*, Buenos Aires: Legasa/CEDES.
- Nohlen, D./ Fernández, M. (Eds.) 1991: *Presidencialismo vs. parlamentarismo en América Latina*, Caracas: Nueva Sociedad.
- Nohlen, D./ Fernández, M. (Eds.) 1998: *El presidencialismo renovado*, Caracas: Nueva Sociedad.





- North, D.C. 1990: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Donnell, G. 1994: "Delegative Democracy", en: *Journal of Democracy* 5 (1), 55-69.
- Panizza, F. 2000: "Beyond 'Delegative Democracy'", en: *Latin American Studies* 32, 737-764.
- Ortega y Gasset, J. 1963: *Vieja y nueva política*, Madrid: Revista de Occidente.
- Ortiz Ortiz, R. 2006: "Contextos, instituciones y actores políticos: Dieter Nohlen y el estudio de las instituciones políticas en América Latina", en: Nohlen, D.: *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, Edición e introducción de R. Ortiz Ortiz, México: Porrúa, 1-29.
- Payne, J.M. et. al. 2006: *La política importa*, Washington D.C.: BID-IDEA.
- Pease García, H. 2008: *Reforma política. Para consolidar el régimen democrático*, Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Pease García, H./Peirano Torriani, G. (Eds.) 2008: *Reforma del Estado Peruano*, Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Pease García, H./Peirano Torriani, G. (Eds.) 2011: *La democracia y sus instituciones en debate. V Seminario de Reforma del Estado. Homenaje al profesor Dieter Nohlen*, Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Rama, G.W. 1987: *La democracia en el Uruguay. Una perspectiva de interpretación*, Montevideo: Grupo Editor Latinoamericano.
- Roncagliolo, R. 1991: "El Primer Ministro en Perú: institución o retórica", en: Nohlen, D./ Fernández, M. (Eds.) 1991: *Presidencialismo vs. parlamentarismo en América Latina*, Caracas: Nueva Sociedad, 151-158.
- Sabsay, D. A. 2009: "Presidencialismo y parlamentarismo", en: Asociación Argentina de Derecho Constitucional: *Debates de actualidad*, XXIV (201), 19-34.
- Salazar Ugarte, P. 2006: *La democracia conditucional. Una radiografía teórica*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM/ Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, G. 1987: *The Theory of Democracy Revisited*, 2 vol., Chatham, N.J.: Chatham House Publishers.
- Sartori, G. 1994a: "Neither Presidentialism nor Parliamentarism", en: Linz J.J./ Valenzuela, A. (Eds.): *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore/Londres: Johns Hopkins University Press, 106-118.
- Sartori, G. 1994b: *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Houndmills, etc.: Macmillan.
- Sartori, G. 2000: *La política. Lógica y método en ciencias sociales*, 3ª ed., México: Fondo de Cultura Económica.



- Shugart, M.S./Carey, J.M. 1992: *Presidents and Assemblies*, Cambridge/Nueva York: Cambridge University Press.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (Ed.) 2008: *Tribunales constitucionales y democracia*, México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Tanaka, M./ Jácome, F. (Eds.) 2010: *Desafíos de la gobernabilidad democrática. Reformas político-institucionales y movimientos sociales en la region andina*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, etc.
- Thibaut, B. 1996: *Präsidentalismus und Demokratie in Lateinamerika* (Presidencialismo y democracia en América Latina), Opladen: Leske & Budrich.
- Torres, L.F. 2009: *Presidencialismo constituyente. La ruta del autoritarismo en el Ecuador*, Lima: Cevallos.
- Valadés, D. 2003: *El gobierno de gabinete*, México: UNAM.
- Valadés, D. (Ed.) 2005: *Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina*, México: UNAM.
- Valadés, D. 2007: *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México: UNAM.
- Vanossi, J. R. 1995: *Comentarios a la reforma constitucional*, Buenos Aires: Asociación Argentina de Derecho Constitucional.
- Vedel, G. 1979: “La Constitution comme base du système juridique”, en: *Journées de la Société de Législation Comparée*, 111-134.
- Zovatto, D./ Orozco Henríquez, J. J. (Coord.) 2008: *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México: UNAM.



# The Rise of Democracy in Brazil: A (Comparative) Success Story

---

Laurence Whitehead

---

## Abstract

Brazil has begun to position itself as the leading country in South America. Many aspects have determined this situation, for example the performance in administrative competence and effectiveness. There is a main idea regarding this situation and it is about the concept of “state-crafting”, this means the consolidation of a network among public policy agencies. However, it is important to remark the idea of State-crafting is a process not finished yet and if it is not handled carefully could be destabilized and incur in a situation similar as Brazil neighbors, were rather than a consolidation of state agencies, there is a state shrinking. The principal arguments the author use to talk about this improvement done by Brazil as a government relies on annual index done by international organizations as Freedom House, or the Bertelsmann Transformation Index, where the position of Brazil in comparison with other countries is really important. But, there is also some sources to measure the well being perception right from the citizens, where they manifest to feel a promissory future for the country. In Brazil's positive performance there is also a important source that has influenced widely to construct a solid state agencies network. Political traditions left by the time where the country was in formation process differ a lot from its Spanish regime neighbors, such as regional disputes and confrontations. To the end, the main conclusion and recommendation is about giving this process the right tools to make it last and convert the Brazilian democracy from a promissory situation to a concrete reality.

**Keywords:** Brazil, state-crafting, democratization, policy agencies network

## Resumen

Brasil ha empezado a constituirse como un país líder en Sudamérica. Varios aspectos han determinado que se produzca esta situación, entre ellos el desempeño y la efectividad en el manejo administrativo. Acerca de esta afirmación existe una idea principal que está ligada con el concepto de “Construcción del Estado”, donde principalmente se trata de la consolidación de una red interconectada entre las agencias de política pública. Sin embargo, es importante señalar que esta noción de construcción es un proceso que todavía no está acabado ni completo y que incluso si no es manejado adecuadamente puede ser desestabilizado e incurrir en una situación similar a la de los países vecinos de Brasil, donde al contrario de la consolidación de las agencias estatales se ha producido una reducción del estado. Los argumentos principales que utiliza el autor para poder hablar de esta situación de mejoría en el gobierno de Brasil están relacionados con los índices anuales realizados por organizaciones como Freedom House y el índice de Transformación de Bertelsman, donde se destaca que la posición que ocupa Brasil en relación con otros países es realmente importante. Además, existen otras fuentes para medir la percepción del bienestar directamente de los habitantes, donde ellos se expresan un futuro prometedor para el país. En este análisis del desempeño del gobierno brasileño existe también un importante factor a tomar en cuenta y que ha influido ampliamente en la construcción de un red de agencias estatales sólidas. Las tradiciones políticas heredadas del tiempo en que el estado brasileño estaba en su proceso de construcción difieren de la situación de sus países vecinos que con tradiciones españolas se destacan más bien disputas regionales y confrontaciones. Para finalizar, la conclusión y recomendación principal es que es necesario dotar a este proceso de las herramientas adecuadas para hacer que dure y convierta la democracia brasileña de una situación prometedora a una realidad concreta.

**Palabras clave:** Brasil, construcción del estado, democratización, red de agencias políticas.



## I. An Overview of the Past Twenty Years

Brazil's international reputation is on the rise. Much of the new enthusiasm concerns its enhanced economic prospects, with huge offshore hydrocarbon discoveries adding momentum to what was already a strong secular trend based on stable single digit inflation; a diversified commodity base; increasingly competitive insertion into a wide range of global markets (not just for primary products, but also for high-value added manufactures like executive jets); an upgraded private business sector; and even the beginnings of some progress in diminishing Brazil's traditionally extreme levels of inequality and social exclusion.

On the institutional side, agencies such as Itamaraty and the Finance and Education Ministries have developed strong and stable bureaucratic cultures that provide some assurance of public policy rationality and continuity regardless of electoral outcomes. The Central Bank and the sophisticated financial system have also attracted plaudits, in particular by contrast with the mismanagement of credit cycles in the advanced market economies. Even Congress and the party system, despite their evident flaws, display a higher degree of stability and legislative capacity than anticipated by most commentators of the 1990s. Moreover, these institutional improvements also show up below the federal level. In the vastness of continental Brazil there is, of course, still great variability, but the state government of São Paulo and the city governments of Curitiba and Porto Alegre are no longer such outliers. Standards of administrative competence and effectiveness have risen more generally.

Lourdes Sola and I have drawn attention to these ongoing long-term institutional improvements by invoking the concept of "state-crafting". Over time institutions that were once isolated "islands of probity" have knitted together into a denser and more penetrating network of service delivery-oriented public policy agencies. This striking (if still patchy and incomplete) modernisation of the state is a critical complement to the modernisation of the market brought about by controlled economic liberalization. It contrasts with the indiscriminate "state shrinking" practices in some neighbouring Latin American countries, and it provides a foundation on which long-term social democratic, rather than "savage capitalism" strategies of development can be advanced.

It is essential to stress that this is all still work in progress. Considering the sorry state of affairs at the start of this twenty-year cycle of democratic state-crafting it is hardly surprising that many inherited failings persist. Nor can all the deficiencies of the present be entirely attributed to legacies from the past. In some areas wrong policies were not corrected, and there are reforms that made things worse. The institutional progress signalled here is an overall tendency, not a uniform or guaranteed *fait accompli*. It could be destabilized,



for example, if the huge tax revenues anticipated from the *pré-sal* finds encouraged a revival of rentier-state type misallocations of resources. These are important caveats, but they should not divert our attention from the big picture. If Brazil's institutional progress over the past twenty years as compared not against some ideal standard of theoretical perfection, but rather against the yardstick of comparative performance when measured against such neighbours and competitors as Argentina, Mexico, or Venezuela, the relatively strong cumulative achievement becomes more obvious.

There is also a parallel tendency as regards Brazil's influence and standing in the international economy and in the councils of world leaders. Among the developments that have raised Brazil's international profile, and positioned it as a beacon of "progressive" politics attractive to many sympathisers outside the country, there was the anti-Davos social forum, the UN Rio Climate Change conference, the stand on HIV generics, and most recently Brazil's activism in the G20. Equally of course, a rising reputation and increased leverage outside Brazil can add to the momentum of domestic restructuring and upgrading. Some other countries have been tempted to commit excessive resources to the pursuit of over-ambitious external objectives that may not be all that beneficial for the domestic population. Brazil was for most of the twentieth century too inward-looking to secure the international benefits for its people that could potentially be devised from its weight in the world. My sense is that, at least in the present phase, an enhanced Brazilian presence in international arenas would serve to correct this historic omission. It is still far from diverting necessary attention and resources from the huge domestic tasks that remain.

Within this broad context, my presentation will focus on one major, but by no means overwhelming component of Brazil's re-rating. My expertise is in the comparative politics of democratization, so in section two I trace how Brazil has progressed on this dimension since the Constitution of 1988, and how this political trajectory compares to those of its major neighbours over the same period. In the conclusion I hazard some tentative suggestions about future possibilities and trends.

## II. The Democratization of Brazil, Viewed Comparatively

Some analysts of democratization make a very sharp contrast between "political" democracy (the reliable and consistent application of a set of "rules of the game" governing the distribution of public office and the obligations of such officeholders) and broader "social" or "economic" changes that may also be loosely described as components of democratization, but that concern the outcomes of public policy rather than the processes involved in its production. In a similar vein, some make a categorical distinction between cases of



democratic “transition” and those that have attained the apparently irreversible status of “consolidation”. For my purposes, these are only differences of degree, heuristically convenient categories, rather than cut-and-dried dichotomies.

Those who limited their analysis to purely procedural questions were liable to find that even when all the correct boxes have been ticked, according to their definition of a democratic outcome, the citizens in question might remain deeply disaffected because their expectations of democracy were not fulfilled. Thus, for example, the Venezuelan political system of 1958-1998 looked pretty convincing from a procedural standpoint, but was eventually rejected by the Venezuelan people as a corrupt façade behind which rival parties shared power at the expense of society (a “*partidocracia*”). Similarly, Venezuela provides a convenient illustration of how an apparently “consolidated” democratic regime can turn out to contain tensions and unresolved conflicts that render the political structure unsustainable.

In view of these considerations my overview of Brazilian progress towards stronger democratic politics can not entirely exclude substantive outcomes (the stabilization of the currency in 1994 was an indispensable foundation for subsequent institutional advance). Nor does it seem productive to engage in a theological debate over whether Brazil’s democracy is now finally “consolidated”. It has certainly persisted over time, vanquished successive sources of instability and is now quite routinised and entrenched. In my lexicon, the progress of democratization in Brazil (as compared to most of its neighbours, with the exception of Uruguay which is a case of re-democratization) has rested on its adaptive flexibility, its “viability” in response to demands from Brazilian society, rather than its “consolidation” as an impregnable institutional edifice.

The scholarly literature rightly takes a somewhat sceptical view of the various ranking and rating exercises by which new democracies are customarily graded. But due recognition of biases and over-simplifications notwithstanding, some of these tabulations do provide a useful first approximation to the underlying trends.

### *Freedom House Ranking*

In contrast to some of my colleagues, I favour the Freedom House annual survey of political rights and civil liberties around the world, because it has been trying to answer a more or less under-defined and stable set of questions, using expert surveys to apply track annual performance since 1972. There are separate ratings for civil liberties and political rights, and the most valuable feature of the procedure is that each numerical score is accompanied by a reasoned textual commentary. So the reader can assess something of the subjectivity involved in summing up the relative performance of a single country either over



time, of as compared to its neighbours. The broadest classification divides all sovereign states into just three types; free; part-free; and not free.

According to this schema Brazil was not free in the 1970s, but gradually progressed through different stages of the “part free” category in the 1980s. Throughout the 1990s, it was still rated “part free”, although very close to the top of that range. Since 2002 it has been consistently rated “free”, behind Chile, Costa Rica, and Uruguay, but just ahead of Mexico and (also “free”) Peru, Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay, and Venezuela remain in the “partly free” category. The closest comparatives to Brazil on this scale are Argentina and the Dominican Republic. In my view this is broadly correct.

The contested nature of such rankings can be demonstrated by comparing the Heritage Foundation’s parallel exercise on “Freedom in the World”. This rates countries according to their “free market” or “economic freedom” performance, and assumes that low taxes and light regulation are the foundations of liberty (both economic and political). That makes Hong Kong the “freest” country in the world (notwithstanding its lack of sovereignty), and places Chile at the top of the Latin American rankings (ahead of Canada for example). Brazil, by contrast, is rated “mostly unfree”, (worse than Moldova) above all because of its high level of government intervention in the economy. Of the immediate neighbours only Argentina and Venezuela rate worse.

#### *Bertelsmann Transformation Index*

Whereas Freedom House and the Heritage Foundation both use expert surveys and annotated annual commentaries to depict the degree of “freedom” provided by each political regime each year, the Bertelsmann Transformation Index uses a similar procedure to assess the relative performance of different regimes in managing the complex tasks of modern government, and in implementing appropriate strategies of economic transformation. Here the focus is on what Isaiah Berlin referred as “freedom to” achieve collective desired results, as opposed to “freedom from” oppressive intrusions.

By this third standard of evaluation contemporary Brazil performs particularly well. In 2008 it was ranked 15<sup>th</sup> out of 125 countries as regards “the management of political leadership toward democracy and a market economy”, and 20<sup>th</sup> as concerns the “status of its political and economic transformation”. Only Chile and Uruguay, of its South American neighbours, were ranked higher. (Argentina, for example, was 36<sup>th</sup> on management and 26<sup>th</sup> on status; Peru 40<sup>th</sup> and 38<sup>th</sup>; Colombia 58<sup>th</sup> and 436<sup>th</sup>; and Ecuador was 103 and 64<sup>th</sup>).

#### *Attitudinal Surveys*

There is also a great deal of cross-national attitudinal survey research, some of which shows a popular outlook that is favourable to democracy, some of which shows the oppo-



site. The interpretation of this kind of data is a highly specialised sub-field of academic activity, which sometimes attributes more structural significant and explanatory power to the data than such questions can bear. After all, it is not self-evident that an average citizen in Brazil, answering a theoretical question drafted in English and then translated into Portuguese, understands the terms and assumptions of the questioner in the same way as a median voter operating in the quite different political and cultural context – say Venezuela or indeed the USA. For what it is worth, however, I quote two recent survey findings which locate Brazil as a regional outlier on attitudinal dimensions.

First, there is a Gallop survey which tries to capture the collective sense of “well-being” (broadly conceived) as reported by citizens in over 130 countries. Brazil scores very well here. Gallop finds that people in Denmark, New Zealand, and Canada report the highest well-being in the world. The United States, Australia, Venezuela, and Brazil are among the countries that score nearly as high, but no country in mainland Asia or Africa makes the top 10.

Gallop’s Well-Being Index reflects a broad view of the well-being concept and is made up of six questions that ask respondents to evaluate their overall lives and to comment on experiences during a specific time:

- *Please imagine a ladder with steps numbered from 0 at the bottom to 10 at the top. Support we say that the top of the ladder represents the best possible life for you and the bottom of the ladder represents the worst possible life for you.*
- *If the top set is 10 and the bottom sep is 0, on which step of the ladder do you feel you personally stand at the present time?*
- *Just your best guess, on which step do you think you will stand on the future, say 5 years from now?*
- *Were you treated with respect all day yesterday?*
- *Did you smile or laugh a lot yesterday?*
- *Did you learn or do something interesting yesterday?*
- *Did you experience the following feelings during a lot of the day yesterday? Enjoyment*

Answers to these experience and evaluative questions offer scholars a more representative view of well-being than traditional economic and social indications such as GDP, poverty rates, healthcare expenditures, and literacy rates. Together, they provide a comprehensive tool to measure and track the progress toward improving the well-being of citizens and societies around the world.

At the other extreme, when the question asked was “In a few words, what is the meaning of democracy for you?” no fewer than 37.5% of Brazilians were classified as “individ-





uals who could not assign a meaning to this term” – and the *Barometro de las Américas* study concludes that those who cannot define democracy are less attached to it as a form of response. (Brazil scored the lowest out of 19 Latin American countries by this test, whereas in Uruguay at the top only 9.7% could not define the term).

In summary, different cross-national indicators generate different conclusions about the relative standing of Brazilian democracy as compared to its neighbours. If the crucial test is considered to be the absence of state intervention in the economy, or a high level of conceptual awareness of the meaning of democracy, then Brazil is still a laggard. But on most of the more conventional indicators – political and civic freedom, and freedom of expression; state capacity to promote economic reform and to manage the building of democratic institutions; and social tolerance – Brazilian democracy emerges in a relatively good light compared to its neighbours. Indeed, Brazilian political elites are particularly buoyant in their appraisal of what they have achieved since the 1988 Constitution. By 2005 one survey of federal congressmen found that 88 percent believed Brazilian democracy to be “consolidated”.

My view is that there has been sustained incremental progress on most of the relevant dimensions over the past two decades, and that does differentiate Brazil from most of its neighbours. At the same time, there are still substantial areas of risk and challenge, so that the finality implied by the term “consolidation” should be resisted. If instead we think of democratization as a long-term uneven, and potentially reversible process of social construction, without a single “one-size fits all” end state that finally closes the issue, then we can track the historical sequence and identify crucial areas of advance and of relatively high comparative performance, while still paying due attention to the remaining authoritarian legacies and areas of weakness and danger that will require further attention in the future for democratization is to be sustained.

Accordingly, the next section of this paper takes a more diachronic view and considers not so much how closely Brazil’s current democracy corresponds to some de-contextualised theoretical ideal, as how far it has cumulatively evolved in a direction that broadens its national support base and embeds it as the appropriate framework for managing Brazil’s ongoing and severe problems of social integration and national development.

### III. Long-Run Sources of Democratization

There were elements of political opening and institutional-building in Brazil under the Empire (which, after all, had a two party system not unlike some nineteenth century European monarchies). Then there was a forty year period known as the “Old Republic”



that favoured political bargaining within a loosely constitutional republic framework between dispersed state oligarchies. During this period slavery ended, and in some of the more dynamic development poles within this vast sub-continent, the arrival of better educated European immigrants and the desire to keep up with modern ideas and institutions led to some promising political experiments and innovations. The 1930 revolution was ambiguous from a democratic standpoint. In the context of fascism it ended in the outright anti-democratic experiment of the *Estado Novo*, although it also contained some important inclusionary counter-currents, notably as regards the modernisation of education and the emergence of an active labour movement.

Since 1945 there has been an unbroken succession of electoral competitions for public office, albeit punctuated by a presidential suicide, a prolonged period of military rule, the suspension of political rights of some elected politicians, the artificial imposition of a two party system, and the congressional impeachment of the first president elected by universal suffrage (although the latter event can be seen as weighing on the positive side of the political scales. All these interruptions to constitutional normality took place within the framework of electoral politics. Whereas the neighbouring dictators in Argentina, Chile and Peru (Onganía, and Pinochet and Velasco Alvarado) all closed Congress, outlawed political parties, and suppressed competitive politics, their illiberal counterparts in Brazil never repudiated the principles of competition for public office in the same frontal manner.

I suggest that the vast size of internal diversity of Brazil played a part in this discussion. For many purposes, what voters cared about was who was their mayor, or state governor, as much as how power was exercised in a remote federal capital. In order for the centre to exercise direction over this huge federal structure it always required the collaboration of regional elites who in turn needed some procedures to iron out their local conflicts and muster sectional support. Over time, these provincial oligarchic interests built up nationwide alliances and turned into the more national political parties that we know today.

This was a gradual process associated with the emergence of an urban and more massified citizen majority, and with the progressive extension of the suffrage. In 1945 only 16 percent of the Brazilian population were entitled to vote; by 1966 under military rule, the figure had risen to 27 percent then to 51 percent in 1986 after the military left power and finally, to a remarkable 67 percent in 2006 (with the voting age lowered to 16 years and the enfranchisement of illiterates). Voting is theoretically compulsory and turn-out is high, there is now a political system with a deeply entrenched commitment to mass electoral participation.

This very extended and fragmented process of building a modern national democratic regime raises various difficulties when trying to situate Brazil compared to some neighbours. Paraguay transited abruptly to democracy in 1989, with very little previous demo-



cratic experience. The Venezuelan transition of 1958 made almost as sharp a break with the past. Chile and Uruguay lived under fairly high quality and sustained constitutional democracies for almost a century, apart from the violent interregnums of the 1970s, which were then followed by clear-cut re-democratizations, involving the reinstatement of much of the previous political class and its institutions. In all these cases, there was really only one political model for the whole country, or sharply defined alternative.

By contrast, in Brazil political development and evolution was often far more jerky and ambiguous. One regime type morphed into another, without explicit and agreed disjunctures. The 1964 military coup, for example, was justified by its supporters as a brief interlude to “save” democracy, rather than to suppress it. The 1985 transition to civilian rule as negotiated on the basis that the “*direitas já*” campaign would not prevail. What colleague Tim Power has characterised as “implicit” cross-party and elite consensus guided and stabilised the most important processes of political reform, without resorting to the explicit device of “pacted” democratization (whereby party leaders in Colombia, or Chile conspired to eliminate some of the most contentious questions from the political agenda). It seems that much of Brazil’s political behaviour and discourse maybe based on internal referents rather more than elsewhere. Brazilians are not such uncritical importers and appliers of external models and their responses – be it democratic or authoritarian – maybe more pragmatic than elsewhere.

This kind of flexible tacit, incremental, and ideologically opaque sequence of adjustments to the rules of the political game often suited the sophisticated operators of the major political hierarchies, but it may also at times deprived the mass of the citizenry of any clear-cut sense of what overall alternatives were in play. In more recent elections, where the programmatic alternatives were probably fairly clear to the electors, they were not framed in the same zero-sum polarising terms as in neighbouring countries and in particular contenders did not accuse each other of subservience to foreign powers. It could be seen as an appropriate reflection of the extreme heterogeneity of Brazilian regional interests and political outlooks (with far more modern democratic politics in São Paulo or Porto Alegre than in João Pessoa or Rondônia). But it may also explain why so many Brazilian citizens are unable to define “democracy” and why the “only game in town” test of democratic consolidation may fail to encapsulate the national *verstehen*.

At the same time, if we judge contemporary Brazil by standard comparative criteria, the end result of all this long process is remarkably democratic. Civilian rule has been unchallenged for the past quarter century (not a claim that can really be made about any other South American republic other than Uruguay); and there is good reason to expect this to continue into the indefinite future. In a similar manner, other potential “veto players” such as militant labour unions, or landless activists and propertied oligarchies no



longer threaten to subvert the democratic process. Despite Brazil's geographical diversity there are no inclinations towards regional secession or confrontation with federal authorities (in contrast to the Andean republics).

On Huntington's "two turnover" test, Brazil's federal elections have resulted in smooth and peaceful transfers of power between rival parties, and can be expected to continue to do so. The party system may have been inchoate in the 1980s, but it is now crystallising into a fairly well-defined set of choices that offer programmatic alternatives while still generating an orderly menu of options. (Contrast the lopsided offerings in Argentina and Colombia; or the polarised alternatives in Bolivia, Ecuador, Paraguay, and Venezuela). President Collor was impeached in 1992, but not forced into exile (like de la Rúa, Sanchez de Lozada, and so many others in neighbouring countries). Hopefully, therefore, there will be no further political exiles driven out of their home countries.

More generally, the persistence of this political regime is no longer a mere temporary question of survival, but has now progressed to the point where it is strongly routinized. I would prefer to say socially "embedded", rather than institutionally "consolidated". The shock or assault now required to overturn it is vastly greater than in the 1980s – or than in most other Latin American democracies.

#### IV. Implications for the Future of Brazilian Democracy

Both the comparative perspective and this long run historical view indicate that democratization in Brazil is progressing well, and that the prospects are bright. In addition to the various "procedural" criteria by which political scientists typically evaluate any democratic regime, there are also some positive trends on the "output" side. In my opinion, citizens and voters – who are not that caught up with the niceties of political dialogue and bargaining, and who may have good reason to regard professional democratic politicians as a remote, untrustworthy, and perhaps basically dishonest occupational category – are entitled to judge their political system as much by what it delivers as by how it functions internally.

For a long time, many ordinary Brazilians may have recalled the high economic growth and rapid modernisation of the years of military rule, and could therefore have judged negatively hyper-inflation, economic stagnation, and intensified social inequalities of the first decade of civilian rule. But since the mid-1990s not only has procedural democracy become more embedded in Brazil, it has also started generating some highly desirable "outputs".

The first, and most indispensable of these was the stabilization of the price level under the 1994 Plano Real. This eliminated a hugely disruptive inflationary pattern that inflict-



ed quite disproportionate hardship on the poorest and most vulnerable, and distorted the allocation of resources throughout both the public sector and the market economy. Price stability legitimized the democratic system in Brazil as no Constitutional Convention could have done. It was followed by the slow extension of other benefits that also cement popular support for the current regime. Conditional Cash Transfers (initially introduced by the Cardoso administration but then extended and systematized after 2002) now reach 11 million of the poorest families, or one quarter of the electorate. Crucially these are extended as *rights*, and no longer – as in the past so liable to be understood as clientelistic benefits offered in exchange for political subservience.

Almost as important, though less widely noted, is the rising level of the real minimum wage – now 80 percent higher than in 1994, back to its pre-military regime peak. The minimum wage affects the earnings not just of those at the bottom of the income scale, but also those paid on multiples (twice or three times the minimum wage, etc.). The result of stable prices, higher earnings, and the slow extension of (relatively) affordable credit is that the mass of the population can now start accumulating assets such as white goods and mobile phones, even cars and houses, which were previously outside their grasp.

This is not the place to discuss the broader socio-economic progress underway in contemporary Brazil. From my standpoint, we should emphasize the policy outputs that are clearly attributable to the current political system. Price stability, the *bolsa familia*, and a decent minimum wage are all understood as benefits associated with democratization. The prospects for Brazilian democracy over the coming decade or generation will be enhanced to the extent that these “outputs” remain secure and can be extended. Of course, there are risks here, but my judgement is that all these three highly desired public goods are more secure in Brazil than in Argentina, Mexico, or the Andean and Central American republics – except Chile. If this is correct, then the *relative* future of Brazilian democracy is quite bright.

Even so, it is vital to conclude with some caveats. These benefits are vital, but they are not the only politically salient outputs of the current regime. On other crucial dimensions, such as citizen security, the rule of law, and the control of corruption, Brazilian democracy is still a severe underperformer. To take just one example, on the Transparency International Corruption Perception Index Brazil was ranked 45<sup>th</sup> in 2002, but 80<sup>th</sup> in 2008 (the least corrupt is ranked highest in this index). There is a clear risk that the anticipated “oil rent” from offshore hydrocarbon wealth could end up as much of a political “curse” in Brazil as it has proved to be for Venezuelan democracy. This underscores the risks that could arise if the past incremental progress in “state-crafting” neutral and effective public institutions were to be blocked or reversed. There is still widespread and well-founded public distrust not only of politicians but of official agencies, and indeed of all social partners beyond an immediate circle of family and friends.



The political elites that have united around their approval for the current democratic regime can provide it with stability and further forward impetus, but only if they continue to realise that it is a work-in-progress, requiring much further effort and reform. If, instead, they come to take it for granted, disregarding the need to improve its efficiency and accountability, and instead just parcelling out its privileges, they are liable to exhaust the patience of the population. Not only does survey research indicate a high proportion of Brazilian voters who cannot characterise democracy, it also uncovers a larger than normal sector of the electorate disposed to take an actively favourable view of authoritarian rule when the “outputs” of democracy are judged unsatisfactory. This is hardly surprising, considering that Brazil’s experience of military domination was not as brutal or traumatic as that of most neighbours. But it does mean that the current democratic regime remains to some degree on trial – subject to “performance legitimacy” rather than solidly supported on principle.





Parte 3:

---

Metodología





# Truthfulness (Wahrhaftigkeit) in the Deliberative Model of Democracy<sup>1</sup>

Jürg Steiner

## Abstract

In the Habermasian version of deliberative theory, truthfulness (*Wahrhaftigkeit*) is a key element. Habermas goes back to Kant for whom to be *wahrhaftig* means to be true to one's inner self, to find one's human dignity. Without human dignity, we become mere speech machines (Sprachmaschinen). Not to be *wahrhaftig* is a crime for Kant. Can we empirically measure in a reliable and valid way to what extent actors in a political discussion are truthful? After many unsuccessful attempts, I have come to the conclusion that *Wahrhaftigkeit* in the Kantian and Habermasian sense eludes empirical measurement. I assume that our most inner self is not something fixed that we can discover if only we dig deep enough. I rather assume that the inner self is something malleable and elusive that despite all our inner searching we can never quite know. Such a view is compatible with deliberative theory, which expects that political actors are open to change their preferences based on the force of the better argument. Such openness would not exist if we would be sure what our inner self is; in order to be *wahrhaftig* we would simply do whatever our self tells us and not listen to arguments of others. Although we cannot measure truthfulness, we can measure the *perception* of truthfulness by the participating actors. We have done so in experiments in deeply divided societies such as Colombia, where we discuss how Colombia can get a future of peace. I postulate that *Wahrhaftigkeit* should be kept as a regulative idea of the deliberative model.

**Keywords:** *Wahrhaftigkeit* (truthfulness), political discussion, deliberation, position manipulation

## Resumen

En la versión habermasiana de la teoría deliberativa, la veracidad es un elemento clave. Habermas retoma a Kant para quien ser *wahrhaftig* significa ser sincero con nuestro yo interior, y en consecuencia encontrar nuestra dignidad humana. Sin dignidad humana, no seremos más que máquinas que hablan. El no ser *wahrhaftig* es un crimen para Kant. ¿Es posible medir empíricamente de forma válida y confiable hasta que punto los actores de un debate político están siendo sinceros? Después de varios intentos fallidos para lograrlo, he llegado a una conclusión: el *Wahrhaftigkeit* como es expresado en el sentido kantiano y habermasiano no toma en cuenta la dimensión empírica. Asumo, por lo tanto, que para muchos su yo interior no es algo fijo que puede ser descubierto únicamente a través de ir hasta lo más profundo de nosotros. De hecho en realidad pienso que el yo interior es algo maleable y difuso que a pesar de nuestra búsqueda interna, tal vez nunca lleguemos a descubrirlo. Esta posición es compatible con la teoría deliberativa, que espera que los actores políticos estén abiertos a cambiar sus preferencias según el planteamiento de argumentos más sólidos. Esta postura abierta no existiría si estuviéramos seguros de lo que establece nuestro yo interior; así que para ser *wahrhaftig* deberíamos simplemente hacer lo que nos dicta nuestro yo y no escuchar los argumentos de los demás. A pesar de que no se puede medir la veracidad, sí podemos medir la percepción de veracidad entre los actores políticos involucrados. Hemos experimentado de esa manera en sociedades profundamente divididas como Colombia, en donde debatimos cómo Colombia puede llegar a tener un futuro pacífico. Propongo que el *Wahrhaftigkeit* debe ser considerada como un idea regulatoria de un modelo deliberativo.

**Palabras clave:** *Wahrhaftigkeit* (veracidad), debate político, deliberación, manipulación de posturas.

1 An earlier version of this paper was presented at the Conference on Epistemic Democracy in Practice, Yale University, 20-23 October 2011.



The deliberative model of democracy expects that actors, both politicians and ordinary citizens, justify their positions with reasons, refer to the public interest, respect the position of other actors, and are willing to yield to the force of the better argument. It could be, however, that such seemingly deliberative speech acts are not sincere at all and are only used for strategic considerations. Actors justify positions with reasons that are not sincere but look good in a strategic game. References to the public interest hide crude self-interest. Respect is expressed to flatter the other side in order to improve one's own bargaining position. Actors change strategically exaggerated position to their real position as a clever moves and not because of the force of the better argument. Does this scenario cause great problems for the validity of the deliberative model? Many theorists think so

Jürgen Habermas is the foremost theorist who gives key importance to truthfulness (*Wahrhaftigkeit*). In an early work, he postulates that "each person may only assert what he believes himself."<sup>2</sup> He sticks with this assertion when in a more recent work he writes that in deliberation participants must abstain from deceptive behavior (*ohne Täuschung*).<sup>3</sup> Habermas claims that in most social situations it is routine praxis to assume that others are truthful; otherwise one would not engage in any conversation at all. If this assumption is violated, deliberation breaks down. For Habermas, without truthfulness no real deliberation can take place. For him truthfulness is a necessary condition of deliberation in a constitutive sense. Habermas explicitly bases his theory on the writing of Immanuel Kant,<sup>4</sup> so that it is relevant to see what Kant means by truthfulness. Like Habermas, Kant already uses the concept of *Wahrhaftigkeit*, which for him has a much deeper connotation than the English translation of truthfulness.<sup>5</sup> The concept *Wahrhaftigkeit* for Kant certainly includes not telling lies, but it is much broader in its meaning. To be *wahrhaftig* means to be true to one's inner self, to find one's innermost identity. For Kant to be *wahrhaftig* is to find one's human dignity. He goes as far as to write that not to be *wahrhaftig* is a crime because one destroys one's human dignity.<sup>6</sup> Without human dignity, we become mere speech machines (*Sprachmaschinen*). For Kant it is a duty (*Pflicht*) to oneself and to others to be *wahrhaftig*. If we are not *wahrhaftig* with others, we do not respect their human dignity, and we do not act according to our own dignity.

The argument against the Habermasian position with regard to truthfulness runs

2 Jürgen Habermas, *Moralbewusstsein und kommunikatives Handeln* (Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 1983), S. 98. 'Jeder Sprecher darf nur behaupten, was er selber glaubt'.

3 Jürgen Habermas, *Ach, Europa* (Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 2008), S. 148.

4 Jürgen Habermas, *Vorstudien und Ergänzungen zur Theorie des kommunikativen Handelns* (Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 1984).

5 Sincerity is another possible but also not quite satisfactory translation.

6 Immanuel Kant, *Metaphysik der Sitten* (Hamburg: F. Meiner, 1986).



about as follows: Motives for deliberative behavior do not count for much. What really counts is behavior itself. If a participant in a discussion expresses a high level of respect towards another participant, only this utterance matters, whether it is meant truthfully or not. Dennis F. Thompson presents this argument in a forceful way. In his view, the key is that deliberators present all possible arguments in terms that are accessible to the relevant audience, respond to reasonable arguments presented by opponents, and manifest an inclination to change their views or cooperate with opponents when appropriate. This requires no special window into the motives or inner life of actors. According to Thompson, “empirical researchers therefore should not worry, as some evidently do, about formulating an independent test for sincerity or truthfulness.”<sup>7</sup> In the same vein, Mark E. Warren argues that “deliberative institutions should not depend upon, or be defined by, the deliberative intentions of participants.”<sup>8</sup> Let me illustrate this argument against the Habermasian position with a speech act in the British House of Commons. In a December 5, 1997 debate, Conservative MP Richard Ottaway addressed MP Estelle Morris, Labour Undersecretary of State for Education and Employment, in the following way: “I am pleased to hear that the Minister’s commitment to special education needs is being developed through the Green Paper. I am also pleased at the tone of her speech.”<sup>9</sup> The argument against Habermas would be that this utterance of respect may or may not have been truthful, but that this would be irrelevant. The only relevant issue would be whether the utterance of Ottaway did contribute to a good outcome with regard to special education.

Warren does even go further in arguing that under certain conditions “white lies” are justified. He stresses, however, that he is “not, of course, advocating insincerity” as a general rule, but only under very specific circumstances, namely when there are “histories of distrust, mutual ignorance, suspicion, and status inequality.” Under these conditions, absolute sincerity would be detrimental to deliberation, since it “will cause injury, will be a conversation stopper, and so amounts to a choice against deliberation.”<sup>10</sup> In such situations, Warren calls for manners, and manners not in a conventional snobbish way, but as deliberative diplomacy, “which may require expressive insincerity to be preferred when issues are at their most sensitive, and conditions of discourse are less than ideal.”<sup>11</sup> “Deliberative diplomats hold that in order to sustain a politics based on deliberation, some

7 Dennis F. Thompson, ‘Deliberative Democratic Theory and Empirical Political Science’, *The Annual Review of Political Science* 11 (2008), 6.

8 Mark E. Warren, ‘Institutionalizing Deliberative Democracy’, in Shawn W. Rosenberg (ed.), *Deliberation, Participation and Democracy* (London: Palgrave Macmillan, 2007), p. 278.

9 Jürg Steiner, André Bächtiger, Markus Spörndli, and Marco R. Steenbergen, *Deliberative Politics in Action. Analysing Parliamentary Discourse* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), pp. 176-7.

10 Mark E. Warren, ‘Deliberation under Nonideal Conditions: A Reply to Lenard and Adler’, *Journal of Social Philosophy* .39 (2008), 658-60.

11 Mark E. Warren, ‘What Should and Should Not Be Said: Deliberating Sensitive Issues’, *Journal of Social*



things should not be said ... Within societies divided by race, ethnicity, or religion, unbounded deliberation may reveal and strengthen latent prejudices in ways that cause more damage than if they had gone unspoken.”<sup>12</sup> For Warren, “well-mannered people self-censor and tell little white lies”, if absolute sincerity and honesty would have unfavorable consequences.<sup>13</sup> He believes that sometimes “the civilizing hypocrisies of good manners” may help deliberation.<sup>14</sup> Robert Goodin is another prominent theorist who argues “that, politically, some things are better left unsaid.”<sup>15</sup> He agrees with Warren, that sometimes “sensitivities are good grounds for taking certain topics off the agenda... Merely raising the topic can sometimes profoundly offend certain segments of the community.”<sup>16</sup>

The position of theorists like Thompson, Warren and Goodin is controversial in the current philosophical literature. Thus, Patti Tamara Lenard wrote a critical reply to Warren, where she insists that Habermas has the right “intuition” when he postulates as a criterion for good deliberation “mutual trust in subjective sincerity.”<sup>17</sup> Lenard postulates that “we must believe that others do not intend to deceive us in some way and that they are sincerely advocating the position they put forward, and that they are genuinely committed to the reasons with which they support their position. To a considerable extent, the capacity for effective communication relies on our being able to take for granted that people are telling the truth.”<sup>18</sup> Lenard addresses specifically sensitive situations that Warren worries about and takes a counter-position:

In situations of intense vulnerability, such as the kind Warren describes, deliberators will need to have confidence precisely in the sincerity of the views expressed by others. There is considerable debate in the confidence-building literature about the mechanisms by which deliberators should be protected from the insincerities of others; this debate is predicated on the view that conflict resolution or transformation can emerge only under conditions in which sincerity is the norm.<sup>19</sup>

Lenard concludes that in situations of intense hostility, the advice of Warren “may be a

---

*Philosophy* 39 (2008), 164.

12 Warren, ‘What Should and Should Not Be Said’, 166.

13 Warren, ‘What Should and Should Not Be Said’, 177.

14 Warren, ‘What Should and Should Not Be Said’, 179.

15 Robert E. Goodin, *Innovating Democracy* (Oxford University Press, 2009), p. 64.

16 Goodin, *Innovating Democracy*, pp. 75-6.

17 Patti Tamar Lenard, ‘Deliberating Sincerely: A Reply to Warren’, *Journal of Social Philosophy* .39(2008), 629.

18 Lenard, ‘Deliberating Sincerely’, 629.

19 Lenard, ‘Deliberating Sincerely’, 633.



dangerous rather than a productive strategy for those involved in negotiations.”<sup>20</sup> There are many other theorists, besides Lenard, who stick with the Habermasian position that truthfulness must be considered as a key element in the deliberative model. Ian O’Flynn, for example, states: “Truthfulness is important to the ethos of democracy. We would never deliberate with others unless we thought that they were, in the main, truthful. We respect people if and because we think that they are truthful.”<sup>21</sup> In the same vein, James Bohman and Henry S. Richardson make the point that deliberation requires “a level of sincerity and mutual recognition.”<sup>22</sup> Michael Neblo goes in the same direction when he writes: “It is difficult to see how being coerced on the basis of polite lies shows any deep kind of respect to those who come out in the minority. Thus, without a sincerity constraint, deliberation may lose much of both its epistemic values, and its respect expressing function.”<sup>23</sup> For Simon Niemeyer “truthfulness should be aspired to, even if it is ugly and even though we know that it can’t be guaranteed,” and he defends this position with the argument “that as soon as you admit untruthfulness you open the door back to strategic manipulation.”<sup>24</sup> Jane Mansbridge wants participants in deliberation to “speak truthfully.” For her “lying is a form of coercive power.”<sup>25</sup>

We see that theorists differ widely on the role of truthfulness in the deliberative model. Whatever weight is given to truthfulness, the focus is on truthfulness of motives. Rudy Andeweg brings to my attention that there is another important aspect of truthfulness that is neglected in the theoretical literature, namely whether facts are presented in a truthful way. As an example he mentions “political leaders who knowingly overstated the intelligence on weapons of mass destruction in Iraq in order to convince others that military intervention against Saddam was justified. These leaders were truthful about their own motives and goals, but they deceived others by presenting ‘untruthful’ factual information.”<sup>26</sup> This example shows, indeed, that truthfulness may refer both to motives and facts, and that the two aspects may not necessarily go hand in hand. André Bächtiger also puts emphasis on the factual aspect of truthfulness.<sup>27</sup> According to him, “it may be futile to get hold of the inner motives of participants during a decision process.”<sup>28</sup> He wants to “reverse

20 Lenard, ‘Deliberating Sincerely’, 633.

21 Personal communication, January 15, 2009.

22 James Bohman and Henry S. Richardson, “Liberalism, Deliberative Democracy, and Reasons that All Can Accept,” *Journal of Political Philosophy* 17 (2009), 270.

23 Michael A. Neblo, ‘Family Disputes: Diversity in Defining and Measuring Deliberation’, *Swiss Political Science Review* 13 (2007), 541.

24 Personal communication, September 8, 2009.

25 Jane Mansbridge. ‘The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy’, *The Journal of Political Philosophy* 18 (2010), 66 and 81.

26 Personal communication, January 14, 2010.

27 André Bächtiger, ‘On Perfecting the Deliberative Process: Questioning, Disputing, and Insisting as Core Deliberative Values’, Paper Presented at Annual Meeting of The American Political Science Association,



an intention-based approach to truthfulness by viewing truthfulness as an element that can emerge out of a critical and thorough process of agonistic inquiry.”<sup>29</sup> Bächtiger considers critical questioning, disputing and insisting as core deliberative values. On this basis, deliberation should help to come closer to the factual truth in using methods “similar to cross-examination in court” and “investigative news media.”<sup>30</sup> In this way, it may be possible to “unravel relevant information that otherwise would be withheld.”<sup>31</sup> With this argument, Bächtiger is in agreement with Gary Mucciaroni and Paul J. Quirk who argue that a decision process must be rational also in the sense that actors check the accuracy of information in consulting the best available research evidence.<sup>32</sup>

The normative-philosophical controversies on truthfulness reveal hypotheses that cry out for empirical testing. The big question is whether absolute and unconditional truthfulness helps or hurts deliberation. This raises the challenge for empirical scholars to measure in a reliable and valid way to what extent participants in a political discussion are truthful. How can we investigate whether politicians, or, for that matter, ordinary citizens, mean what they say when they discuss political issues? Some rational choice theorists have developed models where truthfulness and lying play a great role. These models, however, remain at a theoretical level and are never empirically tested. Let me give two examples of papers that have both the concept of deliberation in the title and are therefore relevant in the present context. David Austin-Smith and Timothy J. Feddersen ask in a mathematical model whether in a jury lying or truthfulness are more likely under majority or unanimity rule.<sup>33</sup> But they undertake no effort to empirically test their hypotheses, nor do they show how such tests could look like. In a similar vein, Dimitri Landa and Adam Meirowitz present game-theoretical ideas about institutional settings making lying least likely, but again without any hints of how their ideas could empirically be tested.<sup>34</sup>

I, for my part, have come to the conclusion that *Wahrhaftigkeit* in the Habermasian sense eludes *direct* empirical measurement. Michael Neblo points out well the problematic of measuring truthfulness in the deliberative context: “Sincerity is a notoriously difficult concept to get a handle on empirically. The fear is that there is simply no scientifically serv-

Washington, D.C., September 2-5, 2010.

28 Bächtiger, ‘On Perfecting the Deliberative Process’, 13.

29 Bächtiger, ‘On Perfecting the Deliberative Process’, 13.

30 Bächtiger, ‘On Perfecting the Deliberative Process’, 13.

31 Bächtiger, ‘On Perfecting the Deliberative Process’, 13.

32 Gary Mucciaroni and Paul J. Quirk, ‘Rhetoric and Reality: Going Beyond Discourse Ethics in Assessing Legislative Deliberation’, *Legisprudence. International Journal for the Study of Legislation* 4 (2010).

33 David Austin-Smith and Timothy J. Feddersen, ‘Deliberation, preference uncertainty, and voting rules’, *American Political Science Review* 100 (2006), 209-18.

34 Dimitri Landa and Adam Meirowitz, ‘Game Theory, Information, and Deliberation’, *American Journal of Political Science*, 53 (2009), 427-44.



iceable way to operationalize the concept for most purposes of deliberative research.”<sup>35</sup> Let me justify why in my view a direct measurement of *Wahrhaftigkeit* is impossible or at least highly problematic. As stated earlier in the paper, to be *wahrhaftig* in the Kantian and Habermasian sense means to be true to one’s inner self, which raises the question of how we can know what our most inner self is. How do we know whether we are true to this self? I assume that our most inner self is not something fixed that we can discover if only we dig deep enough. I rather assume that the inner self is something malleable and elusive that despite all our inner searching we can never quite know. Such a view of the inner self is compatible with deliberative theory, which - as we have seen above - expects that political actors are open to change their preferences based on the force of better arguments. Such openness would not exist if we would be sure what exactly our inner self is, so that we would have no reason to listen to others in order to be *wahrhaftig*. We would simply do whatever our inner self tells us. According to deliberative theory, talking with others will help us in the search of our inner self. Thus, good deliberation can be instrumental to better understand our own deeper identity, but we will never be quite sure what this identity really is.

This elusive and changing nature of our inner self means that we never quite know whether we are *wahrhaftig* in a particular situation. If a politician or an ordinary citizen supports a specific position, he or she can never be quite sure whether this position is fully compatible with his or her inner self. Outside observers will be all the more uncertain about the *Wahrhaftigkeit* of the taken position. All this means that it seems impossible to measure the level of *Wahrhaftigkeit* with a sufficient level of reliability and validity. This does not mean, of course, that we are not able to detect crude lies in a political discussion, especially when not motives but facts are involved. But it is a much more subtle issue whether someone is truthful, for example, in referring to the common good or showing respect to other actors. Not being truthful in such situations is much more difficult to detect than to discover crude lies about factual matters. The elusive character of one’s most inner motives is also forcefully stressed by Goodin:

The point is not just one about veracity in reporting one’s own motives. The fear is not so much that the agent will lie, but that without any reality check neither he nor we will have any way of telling what the truth of the matter really is. Nor is the worry that he will necessarily cook the books in his own favour, attributing to himself nobler motives than he in fact harbours. He may do just the opposite, engaging in moral self-debasement and attributing to himself less noble motives than are really at work.<sup>36</sup>

Although in my view, truthfulness in a political debate can not be measured in a system-

35 Neblo, ‘Family Disputes: Diversity in Defining and Measuring Deliberation’, 540.

36 Robert E. Goodin, ‘Do Motives Matter?’, *Canadian Journal of Philosophy* 19 (1989), 411.



atic way, we know that participants in a discussion usually are interested whether other participants are truthful or not. As Goodin puts it: “Coming to understand a person’s motives for acting as he did enables us to explain his past behavior, and to do so in such a way that allows us to predict his future behavior.”<sup>37</sup> Of course, perceived truthfulness may not correspond to the actual reality of truthfulness. But if most participants feel that people expressed what was truly on their mind, this perception is also an important social reality. Perhaps, there are some participants who are untruthful, but if they hide their untruthfulness in such a way that nobody notices, such untruthfulness has no significance for the group. On the other hand, if most participants do not trust the other participants on their words, this perception is also an important social reality. Perhaps they are not truthful themselves, so that they project their behavior to other participants. If most everyone expresses the view that much untruthfulness occurs both with regard to motives and factual information, this reveals a very different group atmosphere than if the perception is one of mutual truthfulness. Thus, the perception of truthfulness is an important social reality that can empirically be measured.

We have tried to do so with experiments in several deeply divided societies.<sup>38</sup> Let me illustrate our approach with the experiments that we did in Colombia with ex-combatants of the leftist guerrillas and the rightist para-military.<sup>39</sup> We did 28 experiments with a total of 342 participants. The topic for the discussion was how Colombia could arrive at a future of peace. Immediately after the experiments participants had to take position to several items intended to measure the perception of truthfulness in what was said during the experiment. Here are the results for two of these items:

Overall, I feel that people expressed what was truly on their mind.

Strongly agree	27%
Agree	50%
Neutral or do not know	17%
Disagree	4%
Strongly disagree	2%

37 Goodin, ‘Do Motives Matter?’, 415.

38 Jürg Steiner, *The Foundation of Deliberative Democracy. Empirical Research and Normative Implications* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012).

39 For an extensive presentation of the entire Colombian project see Juan Ugarriza, *Potential for Deliberation Among Ex-Combatants in Colombia, PhD. Dissertation, University of Bern, Switzerland, 2012.*





I cannot escape the feeling that many participants were hiding their true beliefs from the discussion.

Strongly agree	10%
Agree	32%
Neutral or do not know	28%
Disagree	21%
Strongly disagree	9%

The answers depend on the formulation of the items, revealing the well known phenomenon that people have the tendency to answer in the positive. This tendency was probably even stronger among ex-combatants because they were particularly cagey not to choose wrong words. 77 percent agreed that the other participants were truthful when they spoke up, which is an impressive figure for traumatized ex-combatants, although there was most likely social pressure to answer in the positive. When in the second item, the question of truthfulness was formulated in a negative way, there were still 30 percent who explicitly said that they disagreed that the other participants were hiding their true beliefs. And with 42 percent it was not even a majority who expressed suspicion that the others were not truthful. All in all, it seems that the perception of truthfulness was relatively high given the background of participants. This would augur well for future progress in the discourse quality. If one is not constantly worried that others are not telling the truth, one is more likely to search for common solutions in the interest of all.

Although empirical data on perceptions of truthfulness are useful, they are no substitute for a measurement of truthfulness itself. The problematic of doing empirical research about this particular element of deliberation does not mean, however, that we should eliminate truthfulness as a normative part of deliberative theory. As Ian O’Flynn puts it well, “just because something is not objectively visible does not mean that that thing is morally or politically irrelevant.”<sup>40</sup> What is the relevance of truthfulness in the deliberative model of democracy? It is my position that truthfulness has a value *per se*. From a moral or deontological perspective, truthfulness is an important value, although I would not go as far as Kant disallowing any untruthfulness. I acknowledge that there are occasions, for example a committee on national security, where it may sometimes be justified not to be altogether truthful in reporting the results to the outside world. I also agree with Warren that rules of good manners may sometimes require telling “white lies,” for example not to say that a meeting was boring when indeed this is what one felt.<sup>41</sup> I also agree with Christian F.

<sup>40</sup> Personal communication, January 15, 2009.

<sup>41</sup> Mark E. Warren, ‘What Should and Should Not Be Said: Deliberating Sensitive Issues’, *Journal of Social Philosophy* 37 (2006), 163-81.



Rostbøll that for reasons of privacy the deliberative model does not require that participants reveal all their innermost desires and interests in order to justify arguments.<sup>42</sup> As a general norm, however, participants in a political discussion should strive for truthfulness when they use a deliberative vocabulary. With the argument that motives are relevant, I get help from David Hume who writes: “We must look within to find the moral quality... A virtuous motive is requisite to render an action virtuous.”<sup>43</sup> Following Hume, I would like to keep truthfulness as a normative regulative element of deliberation.

To keep truthfulness as a normative element in the deliberative model is particularly important if we think of how we should teach our students about deliberation. Without the element of truthfulness, it is easy to see deliberation as a shrewd tactic to further one’s personal interests. Even in good deliberation, strategic actions will never be completely absent. It is only in the unreachable ideal type of deliberation where political actors would consider only the common good and express respect without any ulterior motives. Real life discussions are always characterized by mixed motives. Some actors will always be to some extent untruthful in a political debate. But it seems to me desirable that we postulate as a general regulative rule that truthfulness be a normative goal. In this way, deliberation has a moral value in itself and is not only valuable because it may have good consequences. This is what we should teach students. Although much lying, cheating and corruption may go on in the political arena, students should internalize the norm that this is not inevitable and that the goal should be politics with more truthfulness and sincerity.

Although I have no data for the level of truthfulness of political discussions, I could present data on the *perception* of truthfulness. In Colombia, ex-combatants did never call each other liars during the experiments, but in the questionnaire filled out after the experiments there were quite a few complaints that other participants were not truthful when they spoke up. According to Kant and Habermas, in order to be truthful, ex-combatants should have articulated these complaints during the discussion itself. But this is a situation where I side with Mark Warren that telling other participants face-to-face that they are liars would have endangered any signs of emerging deliberation. After all, it was already an accomplishment that a high number of ex-combatants were willing to meet with representatives from the other side. So it was a sign of appropriate prudence that complaints about untruthfulness were expressed only in the questionnaire after the experiments.

42 Christian F. Rostbøll, *Deliberative Freedom. Deliberative Democracy as Critical Theory* (Albany: State University of New York Press, 2008), pp. 178, 220.

43 David Hume, *A Treatise of Human Nature. A Critical Edition*. Edited by David Fate Norton and Mary J. Norton, (Oxford: Clarendon Press, 2007), p. 307.



## Referencias

- Austin-Smith David and Feddersen Timothy J., 'Deliberation, preference uncertainty, and voting rules', *American Political Science Review* 100 (2006),
- Bächtiger André, 'On Perfecting the Deliberative Process: Questioning, Disputing, and Insisting as Core Deliberative Values', Paper Presented at Annual Meeting of The American Political Science Association, Washington, D.C., September 2-5, 2010.
- Bohman James and Richardson Henry S., "Liberalism, Deliberative Democracy, and Reasons that All Can Accept," *Journal of Political Philosophy* 17 (2009)
- Goodin Robert E., *Innovating Democracy* (Oxford University Press, 2009)
- \_\_\_\_\_, 'Do Motives Matter?', *Canadian Journal of Philosophy* 19 (1989)
- Habermas Jürgen, *Moralbewusstsein und kommunikatives Handeln* (Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 1983),
- \_\_\_\_\_, *Ach, Europa* (Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 2008),
- \_\_\_\_\_, *Vorstudien und Ergänzungen zur Theorie des kommunikativen Handelns* (Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 1984).
- Hume David, *A Treatise of Human Nature. A Critical Edition*. Edited by David Fate Norton and Mary J. Norton, (Oxford: Clarendon Press, 2007)
- Kant Immanuel, *Metaphysik der Sitten* (Hamburg: F. Meiner, 1986).
- Landa Dimitri and Meirowitz Adam, 'Game Theory, Information, and Deliberation', *American Journal of Political Science*, 53 (2009)
- Lenard Patti Tamar, 'Deliberating Sincerely: A Reply to Warren', *Journal of Social Philosophy* .39(2008)
- Mansbridge Jane. 'The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy', *The Journal of Political Philosophy* 18 (2010)
- Mucciaroni Gary and Quirk Paul J., 'Rhetoric and Reality: Going Beyond Discourse Ethics in Assessing Legislative Deliberation', *Legisprudence. International Journal for the Study of Legislation* 4 (2010).
- Neblo Michael A., 'Family Disputes: Diversity in Defining and Measuring Deliberation', *Swiss Political Science Review* 13 (2007)
- Rostbøll Christian F., *Deliberative Freedom. Deliberative Democracy as Critical Theory* (Albany: State University of New York Press, 2008)
- Steiner Jürg, Bächtiger, André, Spörndli Markus, and Steenbergen Marco R., *Deliberative Politics in Action. Analyzing Parliamentary Discourse* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004),
- Steiner Jürg, *The Foundation of Deliberative Democracy. Empirical Research and Normative Implications*(Cambridge: Cambridge University Press, 2012).



- Thompson Dennis F., 'Deliberative Democratic Theory and Empirical Political Science', *The Annual Review of Political Science* 11 (2008),
- Ugarriza Juan, *Potential for Deliberation Among Ex-Combatants in Colombia*, *PhD. Dissertation, University of Bern, Switzerland, 2012.*
- Warren Mark E., 'Institutionalizing Deliberative Democracy', in Shawn W. Rosenberg (ed.), *Deliberation, Participation and Democracy* (London: Palgrave Macmillan, 2007),
- \_\_\_\_\_, 'Deliberation under Nonideal Conditions: A Reply to Lenard and Adler', *Journal of Social Philosophy* .39 (2008),
- \_\_\_\_\_, 'What Should and Should Not Be Said: Deliberating Sensitive Issues', *Journal of Social Philosophy* 39 (2008)





**PARTE 4**

---

**RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS**



Sonia Alonso

## Retos del Estado: Devolución y lucha por la credibilidad en los Partidos. Una comparación entre Bélgica, Italia, España y el Reino Unido

Londres: Oxford University Press, 2012, 288 pp.

*Comentario de:* Esteban Pasquel Velasco

Magíster en Estudios Latinoamericanos con Mención en Política y Cultura de la Universidad Andina Simón Bolívar.

A pesar de que los elementos de comparación que utiliza la autora pertenecen a países europeos, se trata sin duda de un libro que puede ofrecer elementos básicos de comparación en las ciencias políticas, sobre todo para la cultura occidental, dado que la base misma de la filosofía y tradición política proviene de estos países (Italia y Reino Unido sobre todo. Ni qué hablar de la influencia española en la región latinoamericana). La idea principal del libro gira en torno a una estrategia política electoral llamada devolución, consistente en obstaculizar que los partidos no tradicionales y asociados más bien a sectores más amplios y generales consigan apoyo de territorios claves donde operan los partidos territoriales. Estos partidos territoriales demandan para sí mismos el monopolio de un sector específico de la población y terminan siendo apoyados de mejor manera por la población, en contraposición a las tácticas que buscan integrar en un solo proyecto nacional y más amplio los postulados provenientes de un partido de mayor alcance (*peripheral parties*).

Dentro de una coyuntura que se presenta de manera simultánea en todos los países en relación a la credibilidad y la competencia política de los partidos como representantes legítimos de la sociedad, cabe hacerse las preguntas que este libro trata de responder: ¿Cómo reaccionan los partidos en términos de competencia cuando se trata de partidos territoriales y otros no tradicionales? ¿Es la estrategia de *devolución* a territorios tradicionales la mejor respuesta por parte de los gobiernos y/o de los partidos de estado? ¿Qué tan riesgosa se vuelve esta estrategia siendo que los partidos al adquirir mayor poder en sectores específicos pueden volverse en contra de los intereses de integración del gobierno? A través de sus ocho capítulos se puede distinguir el argumento central de la autora que está basado en que los sistemas democráticos que implementan una estrategia de devolución no lo hacen en pro de una corriente secesionista que puede llegar a ocurrir si no se les otorga el monopolio de representación a los partidos territoriales sino que más bien se trata de una decisión racional a favor de conservar la





mayoría política electoral necesaria para garantizar la estabilidad del gobierno y del partido de Estado.

Para poder analizar el comportamiento de los partidos, la autora retoma un concepto central en la tradición del pensamiento político como lo es el dilema del centro-periferia y sus implicaciones en la construcción de un estado nación consolidado. La gran paradoja en este sentido tiene que ver con la mejor manera en que el estado puede reaccionar frente a las demandas de autonomía que han empezado a surgir con mayor fuerza en los estados que contienen multiplicidad de identidades, muchas veces ligadas estas con territorios específicos y que ponen en peligro la estructura de una democracia representativa. Es por esto que se identifican además dentro del libro elementos como descentralización, minorías y competencia electoral. Asimismo, se pone énfasis en las estrategias relevantes a otorgar credibilidad y sobre todo legitimidad a los partidos dentro de un sistema electoral con varios partidos como participantes. El comportamiento de los partidos estado y su actuación para con los electores merece un capítulo especial ya que sin duda son los que terminan influyendo en las reglas de juego que se activan junto con los procesos electorales para la elección de autoridades locales y de aquellas que se ven involucradas en una representación local a nivel nacional.

Cabe aclarar, como lo hace la misma autora, que el libro no busca responder a la pregunta de cómo manejar el conflicto que surge con la posición radical de los partidos

territoriales frente a la posibilidad de perder su monopolio en lugares específicos. Más bien, se trata de un análisis que busca racionalizar las decisiones que llevan a los partidos de estado a permitir que los partidos territoriales sigan operando de manera segregacionista, aun cuando la separación entre integración nacional, independencia, autonomía y separación pueda verse difuminada en ciertos momentos. De hecho, el libro explica claramente que lo que se busca con esta estrategia de devolución no está relacionado con la preservación de la unidad nacional sino más con la permanencia del partido de Estado como verdadero representante de los electores. He ahí la decisión racional de otorgar mayor poder a los partidos territoriales.

Un aspecto relevante a destacar de la manera en que la autora presenta el libro tiene que ver con que para poder iniciar la comparación se realiza una retrospectiva de los orígenes y de la manera en el que el sujeto de estudio, es decir los partidos territoriales, han ido participando en sus respectivos sistemas electorales. Se trata por lo tanto de un comportamiento que se ha ido configurando a través de la segunda mitad del siglo XX e influenciados sobre todo por eventos trascendentales como los años de la segunda posguerra, la lucha contra el comunismo por parte del mundo occidental y el crecimiento y consolidación del continente europeo hasta llegar a ser lo que es la Unión Europea, junto con las políticas unificadoras que fue necesario aplicar en los países miembros, afectando de por sí los de-



rechos ganados de algunas minorías en relación con el estado donde se encontraban. Paradójicamente, en lugar de ir eliminando los espacios de influencia de estas instituciones separatistas, su poder de influencia se ha ido manteniendo y ha retomado con mayor fuerza las exigencias de estos sectores de la población que ven el sistema democrático representativo grandes falencias, mismas que son aprovechadas por los partidos territoriales para sustentar su accionar. En el capítulo de conclusiones, se hace un balance general de la comparación entre los cuatro países mencionados y además se señalan las implicaciones para la democra-

cia, al igual que los riesgos de no controlar el poder de representación de los partidos territoriales. En momentos donde algunos países entran en profundas crisis económicas, se hace necesario plantear los riesgos de enfocar el problema desde una perspectiva política y territorial, que además perjudica la integración nacional y minimiza los efectos positivos de las soluciones que se pueden plantear para salir de las mencionadas crisis.

[http://ukcatalogue.oup.com/product/academic/series/politics/cep/9780199691579.do#.UF\\_SdLJmSLJ](http://ukcatalogue.oup.com/product/academic/series/politics/cep/9780199691579.do#.UF_SdLJmSLJ)



Carlos Pereira y Marcus André Melo  
**The Surprising Success of Multiparty Presidentialism**  
**(El sorpresivo éxito del presidencialismo multipartidista),**  
Vol. 23 de *Journal of Democracy*

*Comentario de:* Carlos Obando  
Estudiante de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas  
de la Universidad de las Américas, Quito, Ecuador

108



Desde 1990 se enriqueció la bibliografía que giraba en torno al sistema presidencial. Juan J. Linz fue uno de los mayores exponentes en el tema. Sus críticas tuvieron mucha influencia y él junto a otros vieron con escepticismo la combinación entre Presidencialismo y multipartidismo. Se cuestionó la probabilidad de bloqueo en las relaciones ejecutivo y legislativo. La dificultad de hacer coaliciones en medio de un poder legislativo fragmentado y la polarización ideológica se constituían además como un obstáculo. Por tanto se creía que la mejor vía para la supervivencia de las democracias presidenciales residía en la adopción del formato norteamericano de dos partidos.

Carlos Pereira y Marcus André Melo en el vol. 23 de *Journal of Democracy* muestran el desarrollo del presidencialismo multipartidista en Latinoamérica y en algunos otros gobiernos donde se estableció. A pesar de no contar con una teoría que explique los componentes institucionales necesarios para su funcionamiento, hacen un breve análisis a través de varios ejemplos prácticos que facilitan su comprensión.

Antes de exponer el tema central se hace referencia al parlamentarismo bipartidista. Modelo que a criterio de la literatura anglosajona del siglo XX ofrece una mayor estabilidad, líneas de responsabilidad claras (tanto para el legislativo como para el ejecutivo), además de una mejor vía para responder a las demandas ciudadanas. Mucho más sólido que el clásico presidencialismo bipartidista o cualquier otra forma derivada del presidencialismo. En definitiva “lo mejor de todo el mundo” hasta aquella época.

Los argumentos que condenaban la combinación de multipartidismo y presidencialismo apuntaban a la falta de transparencia y gobernabilidad deficiente que dificultaría la toma de decisiones. Las facultades constitucionales otorgadas al ejecutivo frente a la fragmentación del legislativo. Sumado a los débiles mecanismos de pesos y contrapesos y la ausencia de autonomía del poder judicial desencadenaría en “los peligros del presidencialismo”, como lo llamó Linz.

Al parecer el contraste entre la publicación de Pereira y Melo con la bibliografía

que crítica el presidencialismo multipartidista se encontraría en la metodología. A juicio de los autores, hubo un desfase considerable al utilizar elementos de análisis ajustados a los modelos parlamentarista europeo y presidencialismo bipartidista norteamericano para el estudio de casos latinoamericanos y asiáticos.

En este contexto, para no reincidir en errores de la misma naturaleza se sugiere apoyarse en la observación de los casos mencionados como situaciones particulares. Para este fin, dentro del presente estudio se considera como punto de partida el trabajo "Political and Institutional Determinants of Executive's Success in Latin America" de Argelina Figueiredo y sus coautores. Que muestra el proceso de consolidación de este modelo en más de seis países de la región en un periodo de tiempo que supera los veinticinco años.

Son los casos de Brasil y Chile los que permiten creer en la viabilidad y funcionalidad del sistema. Además de afianzar la tesis de que es necesario un ejecutivo constitucionalmente fuerte para el desarrollo de una correcta gobernabilidad dentro del presidencialismo multipartidista. Mientras México y Venezuela donde sus presidentes cuentan con muy pocas facultades constitucionales ejemplifican el error de las hipótesis anteriores. Bolivia a su vez donde el presidente ha intentado emprender un proceso de concentración de poderes ratifica la inestabilidad del sistema ante la debilidad del ejecutivo.

No obstante, para comprender este fenómeno de mejor manera es necesario tomar

tres unidades de análisis importantes. Primero, la fortaleza constitucional del ejecutivo. Segundo, los bienes de coalición o *currencies* con los que cuenta el presidente para la formación de coaliciones. Tercero, la autonomía de los órganos de control, la eficiencia del sistema de pesos y contrapesos y por último la independencia de las funciones del Estado.

Dicho esto se puede citar las condiciones institucionales con las que cuentan estos dos países de América del sur. Tanto Chile como Brasil cuentan con un trabajo de control y supervisión del legislativo hacia el ejecutivo. El sistema judicial es independiente y existe una rendición de cuentas horizontal. Así, dentro de los trabajos realizados por Lars P. Stefan y Voigt (Banco Interamericano de Desarrollo), Arturo Pérez Liñan y Castagnola Andrea Brasil y Chile se sitúan como los países con mayor independencia judicial.

Sumado a esto, es importante señalar que dentro de estos dos países, existe, de acuerdo con la organización Reporteros Sin Fronteras un ambiente de libertad para el ejercicio de los medios de comunicación. Que Melo y Pereira destacan como condición vital para la estabilidad política.

Tras analizar a detalle ambos casos los autores resaltan a Brasil como el modelo exitoso del presidencialismo multipartidista. Atribuyen gran responsabilidad de ello a la Constitución Brasileña de 1988. Que es, en esencia, el instrumento normativo que garantiza las facultades constitucionales del ejecutivo, la independencia de poderes y la autonomía de los organismos de control.





Explican además las razones por las cuales, posiblemente, este sistema no ha tenido el mismo éxito en el resto de países. A manera de conclusión sostienen que el ejecutivo constitucionalmente débil frente a la función legislativa fragmentada obstaculiza la correcta formulación de políticas públicas y la resultante estabilidad política. Se vuelve necesario entonces que el ejecutivo cuente con *currencias* o bienes de coalición que garantice la cooperación de los legisladores o la formación de coaliciones y a su vez una función legislativa fuerte que actúe como estabilizador para la formulación de políticas públicas.

Extienden importancia al papel de la prensa en la consolidación del modelo en cuestión. Es para ellos, el periodismo de investigación una herramienta que facilita el control de la ciudadanía sobre el actuar de los actores políticos. Tomando en cuenta que es ésta la que denuncia las irregularidades y actos de corrupción que pueden surgir en el ejercicio político.

Finalmente concluyen que la falta de mecanismos de pesos y contrapesos impide la consolidación del presidencialismo mul-

tipartidista. Pues sin éstos el uso de bienes o *currencias* negociables para la formación de coaliciones puede derivar en un proceso de corrupción sistémico que a su vez altere la estabilidad política.

Es muy importante, entonces, la presencia de Instituciones de *check and balance*: cortes o tribunales, fiscalías, organismos de rendición de cuentas y medios de comunicación autónomos. Para evitar que las condiciones anteriormente propuestas (presidentes constitucionalmente fuertes, gobierno de coaliciones, función legislativa fragmentada, etc.) sufran degeneraciones en el proceso y más bien generen gobernabilidad y democracias sólidas.

En fin, a pesar de no contar con un análisis exhaustivo del presidencialismo multipartidista, esta publicación arroja algunas conclusiones que invitan a la realización de una investigación íntegra que permita la constitución de una teoría explicativa. Sumado a esto, es un trabajo que puede convertirse en un paso inicial hacia una nueva perspectiva teórica en relación a los modelos políticos establecidos en la región.

Timothy M. Meisburger

**Getting Majoritarianism Right,**

*Journal of Democracy*, Volume 23, Number 1, January 2012, pp. 155-163

*Comentario de:* David Chacón

Estudiante de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas  
de la Universidad de las Américas, Quito, Ecuador

La democracia a través de la historia ha demostrado que es un proceso complejo y que toma tiempo en adoptarlo y dar vida a la fuente de progreso en las naciones que así la aplican. Pero, existen modelos exitosos y otros no tanto al igual que democracias antiguas y democracias nuevas que tienen distintos resultados. Las democracias de los países de Medio Oriente y Norte de África (MENA, sigla inglés) son del tipo emergentes o nuevas y en pleno proceso de desarrollo para los cuales según el artículo *Getting Majoritarianism Right* de Timothy M. Meisburger se necesita un sistema de elecciones que sea lo más transparente y que verdaderamente refleje la voluntad del elector con la posesión en funciones de su candidato.

John Carey and Andrew Reynolds creen que el mejor sistema para las elecciones en la zona MENA es mediante la representación proporcional (RP) que tiene bases como: perfil ideológico claro, una plataforma bien definida y reglas democráticas internas para la gobernanza; lo podemos encontrar en países del oeste de Europa que tienen un amplio historial en el proceso democrático del cual consta un

periodo posguerra mundial, adicionalmente estos países geográficamente son de menor tamaño que los de la región del medio oriente y norte de África. Por ello el autor *Meisburger* discrepa con esta teoría y se basa en factores determinantes a la hora de elegir el sistema de elecciones para las nuevas democracias que atravesaron por un periodo de autoritarismo total.

Dentro de la RP existen dos maneras de reglamentar la elección de los candidatos, listas cerradas y listas abiertas, la primera se produce cuando el voto recibido para el individuo de un partido político se acredita para el consolidado de la lista entonces, son los primeros ubicados en la lista quienes ganan la postulación electoral de acuerdo al porcentaje de votos. Y la segunda posibilidad es de elegir entre partidos a su candidato de preferencia para que ocupe el puesto el de mayor porcentaje. Esta última goza con mayor aceptación porque se nombra al de mayor preferencia electoral. La crítica radica en quienes son los encargados de poner los nombres en las listas de los partidos.

Las democracias más avanzadas incluso tienen sociedades donde la ideología política no es el factor preponderante para tomar





una decisión electoral, existen otros factores que pueden tener igual o mayor peso que dicha tendencia, en las democracias emergentes la ideología es mínimamente tomada en cuenta para la creación de un partido político y casi sin peso en la decisión de un votante por el proceso histórico que han vivido, lo imperante en estas democracias son factores sociales como la religión, precedencia étnica, cultura, idioma y más. Estos partidos por lo general son cerrados y excluyentes si no se profesa la misma fe o característica distintiva.

La función de los líderes de los partidos es mantener, defender y proteger los intereses del grupo, más no está dentro de sus prioridades atender solicitudes ciudadanas que no otorguen beneficio específico para su partido. La coalición se ve mermada por los fuertes orígenes del partido sea este religiosos, político o social, así que el buscar mayores adeptos en otras zonas o nichos políticos no le es atractivo sino que se prefieren afiliados leales y candidatos que no traicionen los objetivos del partido y su líder. La mayoría son objetivos más generales de todo un país dejando sectores de lado que no ven los frutos de un competente sistema democrático. En Túnez por ejemplo el cambio de régimen y transición a la democracia estimuló a la proliferación de partidos políticos de ex captadores de poder como el caso de militares, grupos financieros y políticos de muchos lugares pero sin ideología alguna que pretenden captar un poco del poder que tuvieron antes y que ahora está fragmentado por las nuevas reglas del juego. En democracias estables como la de Israel se tiene el mismo proble-

ma de alianzas porque a pesar que los partidos son ideológicamente más avanzados estos en la práctica han pausado el proceso negociador con Palestina porque no hay un gobierno sólido políticamente.

Los partidos disfuncionales bajo el sistema RP en la región MENA producen un sentimiento de apatía y decepción hacia la democracia debido a que al ser países con extensiones muy grandes el adquirir bajo sus hombros necesidades generales y no domésticas los ciudadanos se ven desatendidos y critican el nuevo sistema de gobierno que prometía progreso.

En contra parte tenemos el sistema mayoritario recomendado para estas democracias que se basa en la postulación de actores notables y locales; son las personas quienes los pueden elegir directamente. El candidato que tiene mayor cantidad de votos es quien pasa a tomar las funciones y los poderes establecidos en un marco jurídico. Dentro de este sistema tenemos una división entre un único representante por distrito la cual es la más común y la otra es de múltiples representantes por distrito. La rendición de cuentas recae sobre estos representantes zonales lo que permite un control más amplio y menor corrupción dentro del sistema de gobierno, los problemas de las localidades a las que representan son tomados en cuenta por estos líderes y llevados a la mesa de negociaciones con demás actores similares que necesariamente tendrán que formar alianzas y coaliciones para cumplir con su objetivo principal el cumplir con sus mandantes, es allí en el debate necesariamente donde se empezaran a formar los inicios de partidos políticos serios y con pro-

puestas ideológicas que representen a los electores creando de esa manera un modelo progresista de desarrollo del modelo democrático de los países MENA.

Los postulantes a las entidades públicas de voto popular bajo el sistema mayoritario deben agenciar necesariamente la adhesión de más sufagadores y colaboradores para su campaña promoviendo la integración de voluntades y siendo un justo representante de los sueños de quienes apoyan. Lo que se busca son los denominados mediano votantes quienes tienen un balance en la construcción de propuestas y toma de decisiones porque existen grupos extremistas que de igual forma luchan por alcanzar el poder bajo este sistema que sin duda dificultara que dichos grupos accedan a ocupar los cargos porque la voluntad popular los inhabilitaría de acceder. En la otra mano estos grupos extremistas pueden calar en el sistema RP ya que el gobierno les facultaría recursos para las campañas proselitistas ejemplo de ellos son los partidos Libertad de Austria en la década de los 80's y el partido Nacional Socialista en Weimar Alemania.

El celebrar elecciones en Egipto bajo un sistema RP en la actualidad desembocará en la proliferación de partidos mal estructurados competirán contra el ex partido único que rigió a Egipto por cuatro décadas y la Hermandad Musulmana quien muy probablemente gane una quinta parte del electorado haciendo esta la fuerza política mayoritaria y el resto será para la enorme división existente en la actualidad en el país africano. Con el sistema de mayorías no existirían tantos partidos aglomerados por la búsqueda del poder sino que se presentarían personas prominentes a los cuales les es más

atractivo el negociar, debatir, y prosperar con la convicción de presentar los resultados a la ciudadanía en general y no a sus líderes políticos.

La participación de la mujer en la política es muy importante debido al valor de sus propuestas y una diferente óptica desde un mundo dominado por los hombres cada vez en menor medida. La participación de la mujer estaría mermada en mayor forma dentro del sistema RP porque quien tiene las facultades de nominar a una mujer a un puesto electoral son los líderes de partidos políticos que tomando en cuenta su filosofía deberán ser mujeres con una particular identidad con los lineamientos del partido político, así como también en muchos de los casos alianzas entre mujeres de otras bancadas políticas no son toleradas para temas de género. El sistema mayoritario favorece la participación de la mujer dentro de la vida política ya que no es necesaria la aprobación de un partido sino que su desempeño como ciudadana en la localidad a la que pertenece le hacen gala de alcanzar un pues y generar política desde sus funciones. Las alianzas fluirían de mejor manera para el beneficio de hombres y mujeres.

Es así como de estos argumentos se ha valido para identificar un sistema que ponga en la vía democrática a sus sociedades y que confíen en el sistema que crearon los atenienses en el siglo V a.C. y que en la actualidad está más vigente que nunca, entregando a los mandantes cada vez más herramientas de control y evolución de la organización social.



Simón Pachano  
**Calidad de la democracia e instituciones políticas en  
 Bolivia, Ecuador y Perú**  
 Quito, Edit. FLACSO, 2011

*Comentario de:* David Chacón

Estudiante de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas  
 de la Universidad de las Américas, Quito, Ecuador

114



Para el autor, Simón Pachano, los regímenes que surgieron en la “tercera ola de democratización” no corren el riesgo de volver al autoritarismo pero sí de consolidar “formas de democracia que se alejan de los estándares mínimos (Pachano, 2011, 13)”. Se trata de “democracias políticas” que, en algunos aspectos, se alejan del concepto de poliarquía de Robert Dahl (Pachano, 2011,13). En este contexto, el libro revisa la calidad de la democracia de estos tres países. Las similitudes entre Bolivia, Ecuador y Perú crean un marco adecuado para resaltar las diferencias y realizar un estudio comparativo. Inicialmente, el libro expone los tres procesos de transición a la democracia y sus especificidades. Paralelamente, el autor revisa temas importantes sobre la teoría de la democracia.

Luego, el capítulo tres examina algunas características institucionales de los tres países. Para el autor, los “diseños institucionales” tienen una función transcendental para lograr el fortalecimiento de las democracias. Se destacan: las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, los sistemas electorales, los siste-

mas de partidos y la distribución territorial del poder (Pachano, 2011, 16).

El siguiente capítulo propone un marco teórico sobre calidad de la democracia y expone algunos tipos de democracias disminuidas. La intención es “mantener siempre la relación entre el debate teórico y la situación de los tres países, bajo una modalidad en que estos constituyen el referente concreto para la prueba y validación de los conceptos que se han venido desarrollando desde diferentes perspectivas (Pachano, 2011, 17)”.

Para el autor, las propuestas que miden la calidad de la democracia presentan debilidades al momento de realizar una investigación comparativa (Pachano, 2011, 17). En la academia existe solamente un “acuerdo básico”. Esto es: un concepto mínimo sobre democracia. En adelante, aunque la mayor parte de autores inician su reflexión en la Poliarquía, no todos ellos eligen similares atributos ni les dan el mismo peso (Pachano, 2011,340). No prevalece una teoría en los estudios de este campo. Esta elasticidad resulta inconveniente.



Las perspectivas cuantitativas (indicadores y sus similares) no son suficientes para trabajar un tema complejo como es la calidad de la democracia. En todo caso, estos deberán ser un complemento a los análisis cualitativos pero no su reemplazo (Pachano, 2011).

Los trabajos que se han hecho sobre calidad de la democracia se han enfocado en estudiar el estado de determinadas democracias pero no sus orígenes. No se han tomado en cuenta las causas o variables que determinan el tipo de democracia en cuestión.

Para el autor, “se debe bajar el nivel de abstracción de los estudios (Pachano, 2011, 342)”. Es necesario tomar en cuenta: las relaciones entre poderes, los partidos y los actores. La incidencia de estos factores en el desarrollo de las democracias abre un campo fértil de investigación.

Bolivia, Ecuador y Perú, durante los últimos treinta años (con excepción de una parte del periodo de Fujimori) han contado con regímenes democráticos. Sin embargo, en gran parte, se ha tratado de democracias disminuidas. Dentro de la línea que termi-

na en dos polos: democracia y autoritarismo, estas se encontrarán en algún punto dependiendo de sus características.

En general, se cumplen requisitos de la poliarquía (principalmente los relacionados a procedimientos electorales), pero se trata de democracias que tienen serias deficiencias en cuanto a “vigencia plena de los derechos civiles (Pachano, 2011, 348)” y procesamiento de conflictos (Pachano, 2011, 348).

Tomando en cuenta la “capacidad de representación política” y la “capacidad de procesamiento de conflictos”, se pueden identificar condiciones o momentos de determinadas formas de democracia. Así, el autor realiza el cuadro 1:

Simón Pachano indica que Bolivia entró en Democracia (año 1982) con un régimen con débil capacidad de representación y débil procesamiento de conflictos (del tipo IV). Más tarde, en el año 1985, se dieron algunos acuerdos políticos y, hasta el año 2003, el país tuvo un buen desempeño en cuanto a capacidad de representación y procesamiento de conflictos (se trató de un régimen de tipo I). En el año 2003 los par-

**Cuadro 1**  
**Capacidades del régimen según procesamiento y representación**

		Capacidad de procesamiento de conflictos	
		Alta	Baja
Capacidad de representación política	Alta	Tipo I (democracia política)	Tipo II (Partidismo ineficiente)
	Baja	Tipo III (Decisionismo eficiente)	Tipo IV (Democracia bloqueada)





tidos perdieron espacio y se deterioraron las instituciones que limitan al poder ejecutivo. El régimen tomó las características de tipo IV. Finalmente, desde el año 2006 hasta el 2009, se estableció un régimen del tipo III. Esto es, un liderazgo personal fuerte que ocupó el espacio de representación de los partidos y que en parte minó los procedimientos establecidos.

El Ecuador entra en democracia (año 1979) y, en adelante, tiene problemas para procesar los conflictos políticos según los procedimientos marcados. Sin embargo, el sistema de partidos que se conformó logró representar a una parte considerable de la población. Esta dinámica (del tipo II) se mantuvo, en términos generales, hasta el año 1992. En adelante, el país se encaminó a una democracia del tipo IV. Las reformas constitucionales y legales abrieron sin distinciones el sistema democrático. Se creó el ambiente adecuado para que los partidos pierdan espacio. Se trató de un periodo de apertura económica y debilitamiento del Estado (Pachano, 2011, 357). Fue una democracia de “bloques permanentes (Pachano, 2011, 358)”. El país entro gradualmente a una situación del tipo IV. Más tarde, desde el año 2007, la democracia del país ha tomado las características del tipo III. Esto es: “un liderazgo personal, la ausencia de los partidos políticos y el escaso o ningún acatamiento a las normas institucionales (Pachano, 2011, 358)”.

Por último, Perú regresó a la democracia con un régimen del tipo I que duró hasta el año 1985. En adelante, los partidos

se debilitaron y se redujo la capacidad de las instituciones para procesar conflictos. Desde el año 1990 hasta el año 1992, se instauró un Gobierno distante de los partidos y poco ceñido a las normas (Pachano, 2011, 359). Luego, el autogolpe de Estado (año 1992) instauró un régimen autoritario. En el año 1994, la presión de diferentes espacios (principalmente internacional), influyó para que el país tome nuevamente el camino democrático. Desde ese momento hasta el año 2000, el Perú entró en una dinámica del tipo III que paulatinamente se transformó en una situación del tipo I (hasta el 2009, último año que toma en cuenta este estudio).

“A partir de esta breve revisión de los diversos momentos por los que atravesó cada uno de los países se puede sostener que la incorporación de variables operativas - como los sistemas de partidos y la relación entre los poderes del Estado- puede ser un buen complemento para la medición de la calidad de la democracia realizada por medio de las dimensiones más densas y abstractas (Pachano, 2011, 360)”.

Esta propuesta toma en cuenta “variables intermedias” considerando que en un extremo están las dimensiones abstractas y en otro los indicadores. Consecuentemente, es posible determinar qué factor, en particular, genera un cambio en determinada democracia.

“Cualquier estudio de la calidad de la democracia –siempre que quiera ir más allá de la comparación de índices generales o de cortes sincrónicos de la situación de un

gran conjunto de países— debe incluir el análisis de este tipo de variables intermedias. De manera especial debe preocuparse de los aspectos institucionales (Pachano, 2011, 361)”. “Allí se encuentran, sin duda, las principales explicaciones acerca de los cambios que se suceden en la calidad de la democracia (Pachano, 2011, 361)”.

Las prácticas clientelares y la influencia de grupos poderosos también han influido. Con frecuencia ganó espacio la personalización de la política. La “tónica predominante”, en los tres países, como se ha visto, ha sido el irrespeto a los procedimientos esta-

blecidos. “Los derrocamientos de presidentes de la República en Bolivia (2003), en Ecuador (1997, 2000 y 2005) y en Perú (1992) fueron las expresiones más claras, pero también deben sumarse a ellas las acciones de fuerza tomadas por los gobiernos cuando debieron enfrentar crisis económicas (como ocurrió en Bolivia en 1985) o cuando intervinieron en los otros Poderes del Estado (como ocurrió en Ecuador en 1984, 2004 y 2006, y en Bolivia en 2007) (Pachano, 2011, 363)”.

SMR



# Política Editorial

---

La “Revista Latinoamericana de Política Comparada” es una publicación semestral del Centro Latinoamericano de Estudios Políticos – CELAEP. Sus meses de publicación son julio y enero de cada año.

En colaboración con académicos destacados de varios países, esta Revista fue fundada en abril del 2008 con el fin de promover la investigación, análisis y discusión científica de temas centrales de la ciencia política.

Esta publicación está dirigida a científicos, investigadores, estudiantes, así como a todas aquellas personas que tienen interés en el análisis y conocimiento profundo de la realidad política de América Latina.

Las opiniones vertidas en sus páginas son de exclusiva responsabilidad de sus autores. El CELAEP, la Revista como tal, así como las instituciones de la cual forman parte los autores no asumen responsabilidad por los criterios vertidos en la misma.

La revista recibe durante todo el año artículos que se ajusten a la política editorial y a las normas de presentación establecidas. Por esta misma razón, los artículos publicados deberán ser de carácter inédito y estar dentro del área de especialidad de la ciencia política.

Cada edición responde a la estructura que ha adoptado la revista. La primera sección ha sido definida para el debate y confrontación de teorías y conceptos en ciencia política. Por lo general se presenta un artículo, el cual es comentado por al menos 4 especialistas.

La segunda sección esta destinada a la presentación y análisis de un tema en especial. Sus artículos –por lo general, en un número de 3 a 5– aunque se enmarcan dentro de una temática específica, los autores tienen plena libertad para proponer nuevas perspectivas de análisis y el uso abierto de teorías y metodologías.

Si la primera parte está dedicada a aspectos más teóricos, la tercera se enfoca en cuestiones de método, técnicas y estrategias de investigación.

Finalmente, la cuarta parte se centra en la presentación y crítica de publicaciones. Ponemos énfasis al tratamiento de bibliografía politológica reciente y relevante.



**Fundación  
Hanns  
Seidel**

Al Servicio de la Democracia,  
la Paz y el Desarrollo

La Fundación Hanns Seidel es una fundación política alemana que cumple su misión inspirada en "principios cristianos". Fue fundada en el año 1967 y lleva el nombre del Dr. Hanns Seidel (1901-1961), quien ocupó el cargo de Ministro de Economía de Baviera (1947-1954) y fue Presidente del Gobierno de Baviera (1957-1960).

Nuestros objetivos se orientan exclusiva e inmediatamente a la utilidad pública, como a la promoción de la ayuda para el desarrollo. Nos comprometemos a políticas de buen gobierno, democracia, estado de derecho, economía social de mercado y desarrollo sustentable.

El principio de autoayuda es el motivo decisivo de toda su cooperación internacional. Las funciones de política de desarrollo, correspondiendo a sus ideales social-cristianos, son la construcción y el fortalecimiento de una vida digna y humana.

- Como mediador y agente de diálogo la FHS ayuda a encontrar fórmulas de consenso en el plano político social interno y recomienda estrategias para solucionar conflictos sociales.
- Como agente de redes promueve la creación de redes transnacionales y fortalece la incorporación de sus contrapartes.
- Como "think tank" desarrolla conceptos de política y diálogo, cumple dentro de Alemania y en el extranjero tareas de asesoría política y participa en el discurso científico de relevancia política.
- La Fundación Hanns Seidel facilita detalladas informaciones en castellano en la página web: [www.fhs.ec](http://www.fhs.ec)





Centro Latinoamericano de Estudios Políticos

El Centro Latinoamericano de Estudios Políticos – CELAEP es una entidad sin fines de lucro que se dedica a la investigación científica, asistencia técnica, generación de espacios de debate y publicaciones.

La Revista Latinoamericana de Política Comparada es uno de los proyectos editoriales que tiene el CELAEP.

El CELAEP, como entidad no gubernamental y apartidista, busca como eje principal fortalecer las instituciones y consolidar la democracia en el Ecuador y la Región Andina. Así, el CELAEP desarrolla y promueve investigación científica teórica y aplicada en el campo de la Ciencia Política a través de un grupo profesional de calidad que incluyen investigadores, consultores, docentes y estudiantes universitarios.

## ÁREAS DE ESPECIALIZACIÓN:

**Instituciones  
democráticas**

**Fortalecimiento  
de gobiernos  
locales**

**Modernización  
del Estado y  
descentralización**

**Partidos políticos  
y sistema de  
partidos**

**Elecciones y  
sistemas  
electorales**

[www.celaep.org](http://www.celaep.org)  
e-mail: [info@celaep.org](mailto:info@celaep.org)

José Tamayo N24-283 y Lizardo García  
Edif. Matisse, Piso 8, Oficina 22  
Tel: (593-9) 500-6189  
Quito - Ecuador

# LARCP SUBSCRIPTION ORDER FORM:

LATIN AMERICAN REVIEW OF COMPARATIVE POLITICS - LARCP  
Published two times annually (ISSN:1390-4248)

Please send this order for and your check (address to CELAEP) to:



CELAEP  
118-18 Union Turnpike, 3D,  
Kew Gardens, NY 11415  
USA

.....  
Subscription rates:

institutional (annual, 2 volumens): USD\$ 140  
individual (annual, 2 volumens): USD\$ 80  
.....

## YOUR PERSONAL DETAILS

Date: / /



Name: .....

Company/Institution: .....

Address: .....

City: ..... State/Province: .....

Zip/Postal Code: .....

Country: .....

E-mail: .....

Phone:..... Signature: .....

## Online Subscriptions

Accept:



For a quick and secure way to bill you and accept your credit card and bank transfers, please send us your request to:

[info@celaeap.org](mailto:info@celaeap.org)

Please detail us if your subscription is Institutional or Individual. We will send you the invoice and the payment request.

For your security we work with PayPal (BBB Privacy Certification).

PayPal



PayPal protects your financial information with industry-leading security and fraud prevention systems. When you use PayPal, your financial information is not shared with the merchant. Once your payment is complete, you will be emailed a receipt for this transaction.

**YOUR DATA PREFERENCES:** We would like to contact you with information about new publications and services, special discounts and promotions, forthcoming conferences that we are attending and samples/inspections of publications by telephone or e-mail.

If you wish to be contacted in this way, please tick here:

Email  Telephone

Subscription Total:

Tax if applicable

\*Add applicable taxes.  
See above.

Total





# Revista Latinoamericana de Política Comparada

ISSN: 1390-4248 • diciembre 2012 • Volumen N°. 6

## Parte 1 Perspectivas teóricas

Quality of Government  
and Epistemic Democracy  
*Bo Rothstein*

## Parte 2 Régimen político y formas de gobierno

Régimen político y gobernabilidad:  
la reforma pendiente en América Latina  
*Arturo Valenzuela*

El presidencialismo: análisis y  
diseños institucionales en su contexto  
*Dieter Nohlen*

*Accountability*, diseño institucional  
y calidad de la democracia  
*Laurence Whitehead*

## Parte 3 Metodología

Truthfulness (Wahrhaftigkeit) in the  
Deliberative Model of Democracy  
*Jürg Steiner*

## Parte 4 Reseñas bibliográficas



7 861000 216746



Centro Latinoamericano  
de Estudios Políticos

