

# América Latina y democracia

Entrevista a Arturo Valenzuela.

*En agosto del presente año se realizó en la Pontificia Universidad Católica del Perú un simposio internacional sobre democracia y derechos humanos, organizado por el Instituto de Estudios Internacionales (IDEI). Dicho evento contó con la participación de destacados juristas, políticos y periodistas, tanto peruanos como extranjeros.*

*Sin duda, uno de los más importantes participantes de este evento fue Arturo Valenzuela, director del Centro de Estudios Latinoamericanos (Center for Latin American Studies) de la Universidad de Georgetown, asesor del Departamento de Estado norteamericano, y un destacado estudioso de la situación política en América Latina. Aprovechando su estadía en nuestro país, IUS ET VERITAS sostuvo con él la siguiente conversación, centrada básicamente en un tema que consideramos de gran importancia en la actualidad: la situación de la democracia en América Latina y, específicamente, en el Perú.*

*La presente entrevista fue preparada, realizada y editada por Daniel Abramovich Ackerman y Juan José Cárdenas Mares, miembros de nuestra revista.*

*Agradecemos el apoyo de la Dra. Beatriz Ramaccioti de Cubas, miembro de nuestro Comité Consultivo, sin el cual hubiera sido imposible la realización de la entrevista que a continuación ofrecemos.*

## **¿Cuál es, en su opinión, la situación de la democracia en América Latina en términos globales ?**

Creo que cualquier observador mirando a la América Latina del siglo XX diría que se vive un clima muy distinto al que se vivía antes. Efectivamente, hay una promesa democrática bastante importante; es la primera vez en la historia del continente que en la gran mayoría de países, con sólo contadas excepciones, existen regímenes políticos elegidos. Se han solucionado crisis profundas de varios países sin salirse del cauce democrático, como los casos de Brasil y Venezuela, o el intento de golpe de estado en Guatemala. Igualmente, en el caso de Haití probablemente haya un restablecimiento del sistema democrático, e incluso en el Perú -donde también hay una salida autoritaria en un primer momento- se ha mantenido, por lo menos en sus grandes líneas, el sistema democrático.

Es importante resaltar que, detrás de todo esto, existe por primera vez una voluntad colectiva de parte

de todos los gobiernos de América Latina de defender la democracia. Esto, en gran medida, es también producto del fin de la Guerra Fría, de una voluntad de los Estados Unidos de América de no ver a gobiernos democráticos de izquierda, -similares al de Haití- como una amenaza o un posible problema geopolítico. Más allá de estos elementos coyunturales, creo que hay un convencimiento que proviene de los periodos amargos de los gobiernos autoritarios de los últimos tiempos, de que la democracia liberal, la democracia burguesa, la democracia formal, es efectivamente el mejor sistema de gobierno, y que debería ser un fin en sí mismo y no solamente un medio para otros fines.

En ese sentido el cuadro es bastante positivo. Esto no quiere decir que la experiencia de la consolidación democrática sea la misma en los diferentes países, uno puede decir que en algunos países se ha avanzado bastante, mientras que en otros hay todavía grandes incógnitas sobre el futuro de la democracia; en muchos países todavía hay problemas muy serios que enfrentar. Personalmente, pienso que el tema de la capacidad de

la democracia para resolver los problemas económicos y sociales se ha planteado mal; se dice que el problema que tiene América Latina es que la democracia no puede resolver los problemas económicos y sociales. La democracia como tal no tiene la solución para estos problemas; la democracia es un marco para ponerse o no de acuerdo, es un mecanismo neutral al contenido político. En democracia hay gobiernos muy malos porque se han elegido algunos que no saben cómo responder a los problemas económicos y sociales; que no se resuelvan estos problemas no es culpa de la democracia, es culpa de los gobiernos elegidos en democracia. El problema es que la solución a los malos gobiernos no es un autoritarismo sino la elección de mejores gobiernos; y a la larga, la única manera de consolidar la democracia, es aprender que se deben tolerar problemas serios de la misma.

### **Por ejemplo, los problemas de corrupción...**

Por ejemplo, los problemas de corrupción. Debe quedar claro, que no es cierto que en democracia haya más corrupción. Lo que sucede es que en democracia hay más transparencia, y por ello las democracias son las que están afrontando problemas de corrupción. Los gobiernos autoritarios no tienen por qué afrontar este tipo de problemas, porque al no haber transparencia no existen los mecanismos de fiscalización propios de la democracia.

---

*“... no es cierto que en democracia haya más corrupción (...) en democracia hay más transparencia, y por ello las democracias son las que están afrontando problemas de corrupción”*

---

Yo diría que el problema de corrupción que está aflorando en países como Venezuela y Brasil, ahora en democracia, es un logro de la misma democracia. Ésta está viendo que es necesario afrontar este problema y encontrarle una solución en democracia, y no saliéndose del cauce democrático.

**A pesar de esto, en algunos países de América Latina, como Perú, Venezuela o Guatemala se han producido intentos de golpe o golpes de estado. ¿A qué cree que se deba esto, acaso aún no existe un verdadero sentimiento democrático en nuestros países?**

Desgraciadamente, se piensa que estos problemas se pueden resolver con medidas autoritarias. En cierta medida, últimamente, los problemas más serios se han presentado en países donde el sistema autoritario está más en el pasado, como Venezuela. La diferencia entre Venezuela y Argentina en estos momentos, por ejemplo, es que Argentina tiene la memoria del sistema autoritario muy presente, y por la experiencia chilena saben que un gobierno autoritario no es la solución a los problemas de una sociedad. Objetivamente, también se puede decir que los gobiernos autoritarios fueron grandes fracasos.

**Sin embargo, se menciona a Chile como un ejemplo para afirmar que en dictadura se puede lograr más rápidamente el desarrollo económico.**

Se pone a Chile como ejemplo, pero esa aseveración no es del todo cierta, porque hay elementos que entran al cuadro del éxito del gobierno autoritario en Chile que no se han dado en otros países.

No es cierto, por ejemplo, que los gobiernos autoritarios brasileños, argentinos o uruguayos no hayan querido seguir las mismas políticas que siguieron los militares chilenos. Ahora, ¿por qué fueron exitosos los militares chilenos y no los brasileños, argentinos o uruguayos?; en gran medida porque las condiciones que se dieron en Chile eran distintas. Curiosamente, una de estas condiciones fue que en Chile hubo un esfuerzo muy fuerte, de parte de los gobiernos civiles anteriores al gobierno militar, por destruir al empresariado. Cuando llegan los militares, no se encuentran con un empresariado ligado al Estado, ni con uno dependiente de éste; ese empresariado había sido destruido por Allende y por Frei. Además, por las reformas agrícolas, los grandes terratenientes ya no tenían el poderío que tuvieron antes. Entonces, los militares no tuvieron nunca como opositores a su proyecto económico a la clase empresarial, como sí los tuvieron los militares argentinos. Uno se pregunta entonces si para tener un Pinochet que lleve a cabo esas reformas, es necesario tener antes a un Allende o a un Frei.

Ahora, creo que se ha demostrado que los gobiernos democráticos también han podido encarar

los problemas bastante bien; el caso de los problemas económicos que afrontó Bolivia es dramático, y fue solucionado en democracia.

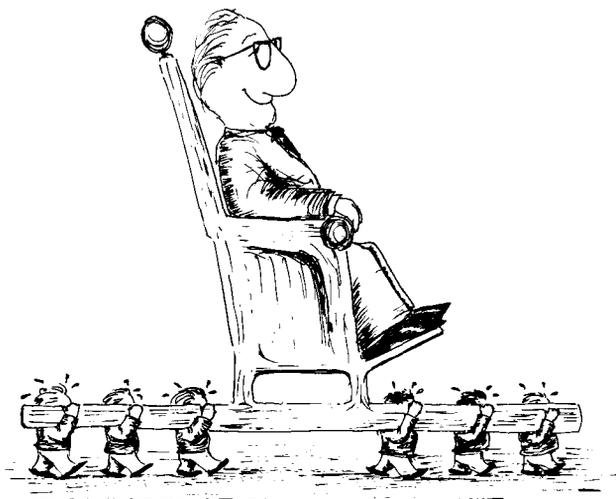
Así, por un lado hay gobiernos autoritarios malos, y por otro lado gobiernos democráticos malos; y no se puede decir que los gobiernos autoritarios son necesarios para solucionar los problemas económicos de un país. En ambos casos, va a depender de la capacidad y voluntad de cada gobierno para solucionar estos problemas.

### **Pasando a otro tema, ¿cuál cree usted que sea el sistema de gobierno más conveniente para América Latina?**

América Latina copió el sistema presidencialista de los Estados Unidos de América. ¿Por qué lo hizo?, porque no había otra alternativa; había fracasado la Revolución Francesa. Entre los años 1810 y 1820, ¿qué modelos había en el mundo si uno quería apartarse de la monarquía y quería pasar a un gobierno republicano basado en otro concepto de legitimidad?, que es el concepto de legitimidad de la elección del gobierno por parte de los ciudadanos -concepto bastante radical y revolucionario en aquellos tiempos-. Y, ¿de dónde salen esas ideas?, desde luego que de la educación; tienen su expresión en la Revolución Francesa, pero ésta había fracasado. El único modelo exitoso que existía en esos momentos era el modelo presidencialista norteamericano, y se copia ese modelo casi exactamente. La mayoría de las constituciones latinoamericanas de esos momentos son muy parecidas a la norteamericana; algunas son federalistas y otras no, pero en términos generales se sigue el mismo modelo.

Luego se empieza a modificar el modelo norteamericano; es en América Latina donde se introduce la prohibición de la reelección del Presidente, ¿por qué?, porque hay miedo al autoritarismo. Es en América Latina donde se empieza a "parlamentarizar" el sistema presidencialista, permitiendo, por ejemplo, la interpelación de los ministros, algo extraño a la tradición norteamericana. Se introduce en algunas constituciones latinoamericanas, como la peruana, la figura del Primer Ministro, aunque sin apartarse de las bases del sistema de separación de poderes ideado en Filadelfia. Es decir, hay un esfuerzo por tratar de responder a algunos problemas que surgen de la implantación del modelo norteamericano en América Latina. El problema central es que hay una separación de poderes que no permite un fácil gobierno. La gran ironía del sistema presidencialista es que está creado deliberadamente para tener un Poder Ejecutivo débil. No es cierto que el sistema presidencialista es el que uno debería escoger si quiere tener una autoridad fuerte, es un sistema ideado

para coartar el poder del Presidente, el contrapeso que le hace el Parlamento al Presidente es justamente eso. El presidencialismo en los Estados Unidos de América ha funcionado relativamente bien porque surgió la práctica del bipartidismo, que permitió servir de puente entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento; por ello es que casi todos los partidos han podido gozar de una mayoría parlamentaria al inicio de su gobierno. Eso ha permitido el funcionamiento del sistema presidencialista estadounidense, sistema que no se ha reproducido en América Latina, donde por lo general los partidos políticos están bastante fragmentados.



Entonces, el punto fundamental es cómo resolver esta gran pugna entre presidentes y parlamentos; incluso entre partidos de oposición y partidos de gobierno. Uno de los dramas del presidencialismo es que es un sistema de suma cero: gana solamente uno, gana un partido y pierde el otro, y especialmente en gobiernos con tradición muy centralista, cuando gana un partido político pierden todos los demás. Eso ha llevado a que el presidencialismo en América Latina haya tenido una característica muy interesante -incluso en países como Costa Rica, Uruguay y Colombia, donde hay una tradición democrática más fuerte-: la pugna entre los partidos políticos siempre llevaba a guerras civiles entre ganadores y perdedores. Por eso, en América Latina se empieza a crear mecanismos para paliar esta situación. Por ejemplo, en Colombia se tiene la idea de que el partido minoritario opositor debe tener también representación en el Parlamento, y en los gabinetes se daba una especie de gobierno de coalición forzada dentro del presidencialismo.

Hay dos casos dramáticos de intentos constitucionales para tratar de paliar el problema de la separación de poderes en América Latina. Uno es el "Ejecutivo plural" en Uruguay, que responde a un intento de tratar de solucionar el problema del "presidencialismo suma cero" entregándole a la oposición una gestión dentro del Ejecutivo. El segundo, y probablemente el caso más dramático en el intento de solucionar este *impasse*, es el caso de Colombia, en donde se deja de un lado la competencia política entre los dos partidos con mayor votación y se divide el gobierno completamente: el Presidente es de un partido por un periodo, y del otro partido en otro. En este caso el Parlamento está dividido exactamente por la mitad entre conservadores y liberales, y se requiere de mayorías calificadas para poder gobernar.

Estos problemas no han sido tan serios en los gobiernos parlamentarios. ¿Por qué?; porque el gobierno parlamentario es un tipo de gobierno que tiene una lógica muy distinta. En él, el Poder Ejecutivo no se genera por separado del Parlamento. El Parlamento nombra al Ejecutivo; así, aquél pasa a ser el centro de legitimidad, es el lugar de concertación para crear un Ejecutivo. Eso ayuda a que el Ejecutivo represente a la ciudadanía, sin que se dé el problema de la división de poderes.

**Pero el problema del multipartidismo en la elección presidencial, ¿no se solucionaría si se utiliza el sistema norteamericano de elección presidencial, donde en la práctica sólo compiten los dos grandes partidos, y el partido que obtiene mayor votación en cada Estado se lleva todos los votos, lo que genera que sólo los dos grandes partidos sean los que interesen?**

Hay un problema muy serio en el presidencialismo en América Latina; se podría decir que se da una gran paradoja: el presidencialismo latinoamericano es un sistema de suma cero, pero con sistema electoral proporcional. Todos los países de América Latina, con excepción de México y Chile, tienen un sistema electoral proporcional -que incentiva la creación de múltiples partidos-; y el multipartidismo no es congruente con el presidencialismo, ya que no crea la posibilidad de gobiernos de mayoría, incluso atenta contra ellos. El mecanismo de la segunda vuelta no soluciona el problema de fondo porque simplemente le da al Presidente la impresión de que es mayoritario, cuando en realidad no lo es.

Entonces, la pregunta es ¿por qué no cambiar el sistema electoral e ir hacia un bipartidismo? Yo creo, sin duda, que los países latinoamericanos funcionarían

mejor si hubiera un sistema bipartidista. Pero, ¿por qué se ha optado por el sistema proporcional en América Latina?; porque la tendencia de las sociedades latinoamericanas es ir hacia el multipartidismo, a diferencia de la tendencia de la sociedad norteamericana en la que se tiende hacia el bipartidismo.

En cierta medida, el sistema proporcional refleja la demanda de una sociedad que tiene divisiones políticas muy distintas a las de los Estados Unidos de América y mucho más parecidas a las de Europa. Esto viene de una tradición política muy distinta, una tradición donde hay conflictos muy serios entre la Iglesia y el Estado, donde el tema social, el tema regional, el tema racial, son mucho más importantes. La idiosincrasia latinoamericana es multipartidista, pero el sistema institucional latinoamericano funciona mucho mejor con el bipartidismo. Esta incongruencia es la causa del deficiente funcionamiento de muchas democracias latinoamericanas. Estamos en una lógica proporcional, pero con un sistema de suma cero presidencialista, donde el Presidente generalmente sale de la minoría. La gran virtud del parlamentarismo es que el Poder Ejecutivo representa la lógica mayoritaria; no puede darse una situación como la de Collor de Mello donde el Presidente llega al poder con el 30% de los votos y sólo tiene un 6% del Parlamento. En Brasil -adoptando el sistema parlamentario- probablemente hubiera sido elegido como Primer Ministro Guimaraes, porque el PMDB controla el 33% del Parlamento; sin embargo, Guimaraes obtuvo sólo el 5% de los votos en la elección presidencial, una cosa curiosa.

---

*“La idiosincrasia latinoamericana es multipartidista, pero el sistema institucional latinoamericano funciona mucho mejor con el bipartidismo”*

---

Muchos presidentes dicen que el Parlamento no representa a la Nación; pero en cierta medida el Parlamento representa mucho más a la nación que el Presidente. Si el Presidente sólo representa a un 20% o a un 30% de la población, el Parlamento representa a todos. El Parlamento puede estar muy fragmentado, pero la lógica en un parlamentarismo es que a pesar de

la fragmentación tiene que crearse una voluntad mayoritaria, y esta voluntad crea al gobierno. Por muy "coalicional" que sea un gobierno, uno parlamentario es mucho más fuerte porque tiene una base mayoritaria.

**Un sistema parlamentario, ¿requiere de partidos políticos fuertes y organizados? Por ejemplo, en nuestro país en las últimas elecciones han triunfado movimientos independientes creados para una elección determinada. ¿Cómo podría funcionar un sistema parlamentario con una situación así?**

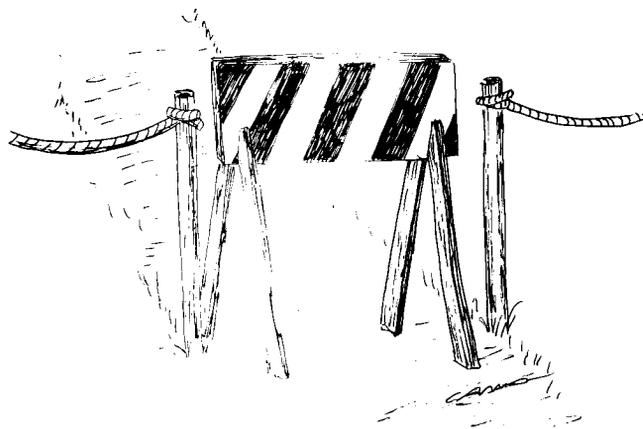
Creo que hay dos respuestas. En primer lugar, las leyes electorales deben incentivar la disciplina de partido. Los partidos políticos no pueden tener normas que incentiven, por ejemplo, candidaturas independientes. Por eso mismo, el sistema mayoritario electoral no es tan bueno, porque tiende a crear -como en los Estados Unidos de América- empresarios políticos individuales, a los que el pobre Presidente debe llamar para decirles "por favor, vote por mí". El sistema parlamentario no funcionaría de este modo, el parlamentario tiene que votar por su partido, hay una lógica de sistema-partido.

Esa disciplina viene por leyes electorales y de partidos por un lado, y en segundo lugar -y lo más importante- también viene porque la lógica de los incentivos políticos que funciona en un sistema parlamentario es muy distinta a la de un sistema presidencial. Si yo tengo un Congreso débil, con parlamentarios con poca injerencia política, que incluso son opositores al Presidente en las contiendas internas del partido, esa gente no tiene incentivo para apoyar al Presidente, no tiene ningún incentivo para mantener una disciplina de partido. El caso de Ecuador es dramático, un parlamentario no puede ser reelegido -lo que es un absurdo-, entonces no hay ningún incentivo para un accionar político coherente.

A lo que voy es a que la práctica parlamentaria tiende a incentivar la creación de disciplina partidaria. La institucionalidad tiene efectos sobre el comportamiento político, y no es tanto a la inversa.

Por ejemplo, nosotros tendemos a pensar que aquí en el Perú un sistema así, con este tipo de incentivos, nunca funcionaría, porque el peruano es de tal manera. Esto no es así, el peruano sabe muy bien ajustarse a las reglas del juego. Siempre les digo a mis alumnos que se dice que en América Latina, porque la gente tiene una cierta mentalidad, no ha podido progresar económicamente. Sin embargo, miles de campesinos han contribuido a crear en América Latina una de las industrias más importantes del mundo: la del

narcotráfico. Esta industria es más grande que la General Motors. Y, ¿por qué la han creado?, porque la gente sabe cómo moverse dentro de los incentivos políticos. Así, les conviene mucho más dedicarse a una práctica parlamentaria si pueden conformar un ministerio, por ejemplo. La práctica política sigue ciertas reglas de juego. Las prácticas políticas y democráticas de cualquier régimen político son prácticas que uno va aprendiendo a través del tiempo. Lo importante es crear estructuras democráticas relativamente estables; como en la economía, en la política es importante crear reglas de juego estables, porque entonces los cálculos políticos van a responder a ciertas pautas. Así como un empresario debe saber que mañana no le van a congelar sus cuentas bancarias, que mañana no le van a incrementar los impuestos en un 50%, un político también tiene que saber que el día de mañana no le van a cerrar el Parlamento.



**Por lo que nos ha dicho durante esta entrevista, para usted democracia es sinónimo de partidos políticos. Le digo esto, porque en el Perú es tal el descrédito de los partidos políticos, que se había llegado a sugerir una democracia sin ellos.**

Yo creo, sin duda, que la democracia tiene que funcionar con partidos políticos. El mecanismo más peligroso de todos es el que proponen Perot y otros, que dicen que se puede tener una especie de democracia plebiscitaria donde uno se sienta en su casa, en su computadora, y vota directamente por los grandes temas. Eso es imposible en una sociedad compleja; se

podrá tener democracia directa en aldeas, pero no en la actuales sociedades. Desde el momento en que se tiene una democracia representativa, se tiene que tener mecanismos para formular propuestas al país, y esos mecanismos vienen por los partidos políticos.

¿Por qué un país como Perú tiene partidos políticos tan débiles? En gran medida, los partidos políticos surgen en democracia, se consolidan en ella. Si a la crisis de la democracia se va a responder con autoritarismo, nunca se va a construir instituciones democráticas, los partidos políticos nunca van a poder

consolidarse en forma efectiva, seguirán siendo caudillistas, manejados por los mismos dirigentes de antes, etc. Es en democracia únicamente donde pueden renovarse los partidos políticos.

Esto no quiere decir que no haya una crisis de los partidos políticos en el mundo. Hay una especie de rechazo a ellos. Esto es natural, porque la gente está disconforme con las situaciones de crisis. Sin embargo, a pesar de ello -por ejemplo en los Estados Unidos de América- y del rechazo al Parlamento, la gente vuelve a elegir a los mismos parlamentarios. 卐