Latin American and Caribbean Law and Economics Association

From the SelectedWorks of Jose Luis Sardon

July 2009

Explicando los ciclos políticos latinoamericanos

Contact Author

Start Your Own SelectedWorks

Notify Me of New Work

Available at: http://works.bepress.com/jose_luis_sardon/13

Explicando los ciclos políticos latinoamericanos

José Luis Sardón[*]

Diferentes autores han señalado que los países latinoamericanos están atrapados en ciclos políticos de gobiernos autoritarios y democracias desestructuradas. En el presente artículo se argumenta que ello se debe a que dichos países utilizan el sistema de representación proporcional para la elección de sus legislaturas. Ello no solo genera mayor gasto público, impuesto y corrupción sino que impide consolidar un sistema de partidos. Por tanto, para hacer sostenibles los procesos de consolidación democrática de estos países, se requiere cambiar dicho sistema y la apelación a la democracia y al pluralismo como único principio de organización social en el que dicho se sistema se fundamenta.

Buenos días. Agradezco a Bill Campbell por haberme invitado a participar en esta reunión de la Sociedad Filadelfia. Para mí, es un gusto estar con ustedes, para discutir los ciclos de liberalización y autoritarismo en América Latina.

Quisiera empezar realizando una precisión terminológica, pues creo que no debe contraponerse la liberalización al autoritarismo. Liberalización es un término de contenido económico; autoritarismo,

---

Revista de Economía y Derecho, vol. 6, nro. 21 (verano de 2009). Copyright © Sociedad de Economía y Derecho UPC. Todos los derechos reservados.

[*] Editor de la *Revista de Economía y Derecho.* El presente texto recoge una presentación en la última reunión regional de The Philadelphia Society, realizada el pasado 10 de octubre en la ciudad de San Antonio, Texas, Estados Unidos, para discutir el tema de *La cultura de la libertad.*

de contenido político. La liberalización consiste en la desregulación de los mercados y su apertura a la competencia. Lo contrario de la liberalización es el establecimiento de barreras legales o burocráticas de acceso al mercado.

El autoritarismo, por su parte, consiste en la supresión de las elecciones y de las libertades de expresión, reunión y asociación. Puede decirse que lo contrario del autoritarismo es la democracia, siempre y cuando se entienda que esta se define no solo por la realización de elecciones sino también por la plena vigencia de las libertades civiles indicadas.

El término democracias iliberales –acuñado por Fareed Zakaria– alude a los gobiernos de origen democrático, pero de conducta autoritaria[1]. En América Latina, el mejor ejemplo es el gobierno de Hugo Chávez, cuyo mandato como presidente de la República Bolivariana de Venezuela ha sido aprobado varias veces en las urnas. No obstante, dicho gobierno ha violado flagrantemente la libertad de prensa en Venezuela.

Las democracias iliberales se caracterizan también por sus políticas intervencionistas, que pretenden sustituir los mecanismos de mercado por las decisiones del Gran Jefe. El gobierno de Chávez califica como democracia iliberal también por la nacionalización de empresas privadas y porque Chávez ha llegado a dictar los precios de productos de primera necesidad desde su programa de radio y televisión.

En el caso de Chávez el autoritarismo político y el estatismo económico van de la mano. Sin embargo, ello no ocurre siempre. De hecho, en América Latina se han tenido gobiernos autoritarios que han liberalizado las economías de sus países. Ejemplos al respecto son los gobiernos de Augusto Pinochet en Chile (1973-1989) y Alberto Fujimori en el Perú (1990-2000).

Estos gobiernos pusieron fin a sendos procesos inflacionarios, abrieron sus mercados a la competencia y privatizaron empresas públicas. En Chile, Pinochet encontró una inflación anual de 362%; al irse, era de 17%. En el Perú, Fujimori encontró una inflación anual de 7,482%; al irse, era de 4%[2]. Al asumir Pinochet el gobierno, el arancel promedio en Chile era de 94%; al dejar este, era de 15%[3]. Fujimori, por su parte, bajó dicho arancel de 66% a 14%[4].

¿Significa esto que las políticas económicas están desvinculadas de la naturaleza política de los regímenes de los que emergen? ¿Es que la

política no moldea a las políticas económicas? Por mi parte, considero que las políticas económicas tienen una autonomía relativa respecto de los regímenes políticos de los que brotan.

Las políticas económicas dependen de la educación económica de los gobernantes –y, en una democracia, también de los gobernados–. Específicamente, la liberalización económica deriva de la comprensión de los principios en los que se basa una economía libre: los derechos de propiedad y la competencia. Nada detiene la liberalización económica cuando gobernantes y gobernados comprenden con claridad su importancia.

Sin embargo, la institucionalización de una economía libre suele ir de la mano con la implantación de cierto tipo de régimen político. Este tipo de régimen es aquel que llamaré aquí moderado. Los regímenes moderados –sea el de partido dominante o el bipartidista– están más asociados a la afirmación de la libertad económica que a los regímenes extremos –sea el régimen personal o el multipartidista–.

Avanzaremos en la comprensión del vínculo existente entre la economía y la política, cuando partamos de una clasificación de los regímenes políticos basada en su grado de apertura, competencia y pluralismo, según se expresa en el sistema de partidos[5]. Los partidos políticos son el primer nivel de organización política de una sociedad. Por ello, el tipo de sistema de partidos tiene la mayor trascendencia económica y social.

Dos de los cuatro subtipos de régimen político que he mencionado pueden ser considerados claramente democráticos: el bipartidista y el multipartidista. Sin embargo, el surgimiento de la libertad económica solo está asociado al primero de ellos. El multipartidismo –por lo menos, en el contexto de un sistema de gobierno republicano y presidencial– impide la total afirmación del estado de derecho y, por tanto, de la libertad económica.

En los últimos cincuenta años, Brasil, Bolivia, Ecuador y Perú han tenido no menos de seis partidos políticos distintos que llegaron al poder. Dichos partidos fueron no solo significativos –en tanto fueron opciones de gobierno–, sino además efectivos –puesto que fueron de hecho gobierno–. Casi todos ellos, sin embargo, surgieron en coyunturas electorales y, luego de dejar el poder, desaparecieron de la escena política.

En el Perú, por ejemplo, tanto la Unión Nacional Odriista (UNO) como el Movimiento Democrático Peruano (MDP) gobernaron el país

en la década de 1950, pero desaparecieron a fines de la década de 1970. Lo mismo ha ocurrido con la mayoría de partidos en los países indicados. Los partidos latinoamericanos son tan volátiles que el politólogo Michael Coppedge llegó a contar más de 1.200 partidos en los Congresos de las principales nueve naciones latinoamericanas durante el siglo XX[6].

Esta situación tiene profundas consecuencias. El bipartidismo está asociado a la afirmación del estado de derecho porque genera lo que la teoría de juegos llama juegos repetitivos, brindando incentivos para que los actores políticos tengan una perspectiva de largo plazo y desarrollen estrategias de prestigio. Por el contrario, el multipartidismo genera juegos no repetitivos, incentivando el desarrollo de estrategias predatorias.

En el bipartidismo, el partido que está en el gobierno sabe que en las siguientes elecciones puede pasar a la oposición, pero en las subsiguientes puede volver al gobierno. En el multipartidismo, en cambio, el partido de gobierno sabe que en las siguientes elecciones puede ir no a la oposición sino a la cárcel. De hecho, en los últimos veinte años, muchos mandatarios latinoamericanos han terminado presos o prófugos de la justicia.

Algunos países latinoamericanos han tenido sistemas bipartidistas y, no obstante, han caído en el populismo. No llegó a generarse en ellos visión de largo plazo y comprensión de los mecanismos de mercado. La razón que explica esto es que dichos bipartidismos no fueron decantados por sus sistemas de representación sino impuestos de arriba hacia abajo, por acuerdos de las cúpulas de los partidos principales para restringir la competencia.

En la segunda mitad del siglo XX, ejemplo de esta situación lo ofrece Colombia. A inicios de la década de 1960, conservadores y liberales pactaron allí una alternancia en el poder para los siguientes 16 años. Evidentemente, aquí no estoy encomiando este bipartidismo impostado.

Las consecuencias del multipartidismo son tan nefastas que, en comparación con él, incluso los regímenes de partido dominante resultan preferibles, siempre que sean ello y no regímenes de partido hegemónico. La diferencia entre uno y otro es la realización de elecciones competitivas. En el primer caso, el predominio de un solo partido es decisión mayoritaria de los electores; en el segundo, es obra de alguna maniobra política.

Ejemplos de partido dominante los tenemos hoy en el Este Asiático: el Partido Liberal Democrático en Japón, el Kuomintang en Taiwán, el Partido Acción Popular en Singapur e incluso el Partido Comunista en China. Evidentemente, el Japón está más cerca de tener un sistema político competitivo que la China. Sin embargo, debe reconocerse que en esta –a partir de Deng Xiaoping– se tiene ya una alternancia pacífica y ordenada de personas en el poder.

No puede equipararse a los regímenes de partido dominante con los regímenes personales de Kim-Jong-Il en Corea del Norte, Robert Mugabe en Zimbabue o Fidel Castro en Cuba. En este subtipo de régimen extremo, resulta imposible la consolidación del estado de derecho, puesto que la voluntad de una sola persona –poseedora de la ciencia absoluta– es ley.

El problema central de América Latina es que su proceso político oscila entre uno y otro extremo. Los países latinoamericanos están atrapados en el círculo vicioso de ir del multipartidismo al régimen personal, y retornar del régimen personal al multipartidismo. El mejor ejemplo lo ofrece el Perú, que cada diez años ha oscilado entre estos regímenes durante las últimas cuatro décadas.

En la década de 1960, el Perú tuvo una democracia con siete partidos en el Congreso. Controlado por una coalición opositora, este se dedicó a censurar a los ministros del presidente Fernando Belaunde, llegándose a tener 178[7]. Esto provocó el golpe de Estado de 1968, y el establecimiento de un gobierno militar para los 12 años siguientes. Al volver a la democracia en 1980, el Perú tuvo un promedio de diez partidos en el Congreso a lo largo de la década. Ello contribuyó a tener gobiernos incapaces de detener el terrorismo y la inflación, provocando el autogolpe de Fujimori de 1992.

En esta década, el Perú ha retornado a la democracia con un promedio de nueve partidos en el Congreso. A pesar de ello, las cosas van relativamente bien. En los agentes económicos, ha generado confianza tener gobernantes como Alejandro Toledo y Alan García, que, aunque provienen del centro izquierda, profundizan las políticas económicas de la década previa. Está ocurriendo lo que ocurrió en el Chile de la década de 1990.

Sin embargo, a diferencia del Perú, Chile cuenta ya con un régimen moderado. En cierto sentido, este es uno de partido dominante, puesto que el gobierno ha estado en manos de una sola agrupación. No obstante, en otro sentido, es uno bipartidista, pues se tiene una oposi-

ción de derecha relativamente consolidada. En todo caso, en Chile no existe posibilidad de triunfo de un candidato antisistema como Ollanta Humala, quien casi obtuvo la Presidencia de la República en las elecciones peruanas de 2006.

¿Cómo así surgen los regímenes políticos moderados? ¿Por qué las democracias latinoamericanas –con la excepción de Chile– son multipartidistas? El origen del multipartidismo latinoamericano radica, fundamentalmente, en el sistema de representación con el que eligen ellas al Congreso. Por tanto, el ciclo de multipartidismo y autoritarismo en América Latina pueden ser detenido a través del rediseño de este sistema.

El bipartidismo de Estados Unidos es producto del sistema de representación de plural, basado en distritos uninominales, con el que se elige a los miembros de la Casa de Representantes. A lo largo del siglo XX, como comprobaron desde Theodore Roosevelt hasta Ross Perot, resulta prácticamente imposible romper este bipartidismo, pues dicho sistema impide que un tercer partido pueda tener una bancada congresal significativa.

Estados Unidos no es el único caso en el que este sistema de representación ha dado pie al bipartidismo. Lo mismo ha ocurrido en Inglaterra y Canadá, para no hablar de Alemania y Francia, que luego de la Segunda Guerra Mundial establecieron distintas modalidades del mismo. Claramente, esta reforma política permitió estabilizar el proceso democrático de estos países, superando las convulsionadas experiencias políticas de antes de la guerra.

Chile se ha distinguido del resto de América Latina gracias a que, desde 1989, los miembros del Congreso son elegidos en distritos binominales. Ello tiene un efecto reductor en el número de partidos políticos parecido al de los distritos uninominales americanos[8].

En los últimos veinte años, México, Bolivia y Venezuela han ensayado variantes del sistema plural. Al igual que en Alemania, establecieron que una parte del Congreso fuera elegida individualmente y otra por listas. Sin embargo, a diferencia de Alemania, no contaban con sistemas parlamentarios. Por tanto, los resultados no fueron alentadores, contribuyendo a la llegada de Hugo Chávez y Evo Morales al poder. En 2006, México estuvo a punto de obtener su propia dosis de nacionalismo indigenista, con Manuel López Obrador.

Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador y Perú han persistido en el sistema de representación proporcional, basado en la elección de los

congresistas en distritos plurinominales. En Argentina, este sistema es conocido como lista sábana, aludiendo a que cubre las realidades del país bajo una larga relación de candidatos al Congreso. Ecuador llega al extremo de elegir a sus congresistas en distrito nacional único, obteniendo el máximo de fragmentación.

¿Por qué los países latinoamericanos utilizan la representación proporcional? ¿Cómo así la justifican? Como es de suponerse, el gran sustento de la representación proporcional es la democracia, entronizada como el principal sino único principio de organización social. El sistema proporcional, se dice, brinda una representación más democrática –es decir, más representativa socialmente y más pluralista ideológicamente– que el sistema de mayorías.

El argumento de la representatividad social implica que no importa tanto que los congresistas sean honestos y trabajadores, sino que sean de esta o aquella raza y sexo. Dicho argumento es fervientemente apoyado por la academia americana, dominada por la izquierda, e incluso por el Banco Interamericano de Desarrollo. Dicho sistema, sostienen, es el adecuado para sociedades plurales como las latinoamericanas.

El argumento del pluralismo ideológico es más antiguo y respetable, aunque al final igualmente equivocado. Se remonta al lugar y tiempo más insospechado: la Inglaterra victoriana. En la segunda mitad del siglo XIX, John Stuart Mill –ya en su etapa romántica– abogó por la introducción de un sistema proporcional, bajo tal argumento[9]. Dicha propuesta no tuvo acogida en Inglaterra, pero sí en Bélgica primero, y Francia y Alemania después. América Latina vino a continuación.

También ha contribuido a esta situación, sin embargo, la falta de aprecio del sistema de dos partidos por parte de los pensadores conservadores o libertarios americanos. Generalmente, estos subrayan el valor de principios como la separación de poderes o el federalismo, sin valorar lo suficiente dicho sistema. Quizá Samuel P. Huntington –de joven, antes de su furor culturalista– sea una excepción[10].

Cabe indicar de pasada que los efectos de los distritos plurinominales no se limitan solo a generar el multipartidismo. Ellos afectan el desempeño del sistema político de una manera aún más directa, diluyendo cualquier sistema de rendición de cuentas. Por ellos, los congresistas le rinden cuentas más a las cúpulas partidarias que elaboran las listas que a sus bases electorales. No es casual que no exista traducción al español del término *accountability*.

Los economistas Torsten Persson y Guido Tabellini han demostrado empíricamente que existe una asociación entre la representación proporcional y mayores niveles de gasto público, presión tributaria y percepción de corrupción[11]. Al establecer un vínculo de representación nítido, por el contrario, los distritos uninominales establecen mayor control ciudadano sobre los políticos. Esto genera un círculo virtuoso de legitimidad y gobierno limitado.

¿Qué pasará, entonces, en América Latina? ¿Hasta cuándo seguirá atrapada en los ciclos de multipartidismo y autoritarismo? ¿El contraste de Chile y con el resto de la región será suficiente para que otros países emprendan la reforma política que ellos necesitan? No lo sé. Pero sí considero importante que al menos los amigos de la libertad económica y el orden político aquí reunidos tengamos claras las cosas.

Notas

1 Cfr. Zakaria, 2004.
2 Cfr. World Bank, 2007.
3 Cfr. French-Davis y otros, 1992.
4 Cfr. Banco Central de Reserva del Perú y Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, 2008.
5 Cfr. Sardón, 2008a: 37-57.
6 Cfr. Coppedge, 2001.
7 Cfr. Soberg Shugart y Carey, 1992: 113.
8 Cfr. Sardón, 2008: 221-232.
9 Cfr. Stuart Mill, 1991[1860].
10 Cfr. Huntington, 1968.
11 Cfr. Persson y Tabellini, 2003.

Bibliografía

BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ Y MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO (2008). *Series Estadísticas*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) y Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur).

COPPEDGE, Michael (2001). "Latin American Parties: Political Darwinism in the Lost Decade". En: Larry Diamond y Richard Gunther (editores), *Political*

Parties and Democracy. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press.

FRENCH-DAVIS, Ricardo y otros (1992). "Liberalización comercial y crecimiento: la experiencia de Chile, 1973-89", *Revista de Pensamiento Iberoamericano*. Madrid.

HUNTINGTON, Samuel P. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.

PERSSON, Torsten y Tabellini, Guido (2003). *The Economic Effect of Constitutions*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

SARDÓN, José Luis (2008a). "Estado de derecho y régimen político". En: *Revista de Economía y Derecho*. Lima: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. Vol. 5, nro. 17, pp. 37-57.

—— (2008b). "Partidos, gobierno y Congreso: Chile y Perú, 1965-2005". En: Arturo Fontaine y otros (editores), *Reforma de los partidos políticos en Chile*, Santiago de Chile: Consorcio Corporación de Estudios para Latinoamérica (Cieplan), Centro de Estudios Públicos (CEP), Libertad y Desarrollo y Proyectamérica.

SOBERG SHUGART, Matthew y Carey, John M. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

STUART MILL, John (1991[1860]). *Considerations on Representative Government*. Nueva York: Prometheus Books.

WORLD BANK (2007). *World Development Indicators*. Washington D. C.: World Bank.

ZAKARIA, Fareed (2004). *El futuro de la libertad: las democracias "iliberales" en el mundo*. México D. F.: Taurus.