



Portada: Jaime Landívar

ÍCONOS

REVISTA DE FLACSO - ECUADOR

Nº 4. - Diciembre - Marzo, 1998

Los artículos que se publican en la revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores, no reflejan necesariamente el pensamiento de ICONOS

DIRECTOR FLACSO-ECUADOR

ARQ. FERNANDO CARRION

EDITOR ICONOS

FELIPE BURBANO DE LARA

CO-EDITOR ICONOS

SEBASTIAN MANTILLA BACA

COLABORADORES EN ESTE NUMERO

MICHEL RAWLAND
ADRIAN BONILLA
GERMANICO SALGADO
JULIO ECHEVERRIA
ALEX PIENKNAGURA
ABDON UBIDIA
QUINCHE ORTIZ
EDUARDO KINGMAN
JAIME LANDIVAR
SILVIA MEJIA
CARMEN MARTINEZ
ANDRES GUERRERO
JAVIER BONILLA

PRODUCCION: FLACSO- ECUADOR

DISEÑO: Luis Ochoa LL.

IMPRESION: Eclimpres S.A.

FLACSO ECUADOR

Dirección: Av. Ulpiano Páez
118 y Patria

Teléfonos: 232-029
232-030 232-031 232-032

Fax: 566-139

E-Mail: coords2@hoy.net

ICONOS agradece el auspicio de ILDIS y Fundación ESQUEL

INDICE

COYUNTURA

Perspectivas del sistema electoral ecuatoriano **4**
MICHEL ROWLAND

Heterogeneidad, legitimidad e incertidumbre **9**
ADRIAN BONILLA

ACTUALIDAD

Globalización e integración en América Latina **18**
GERMANICO SALGADO

POSMODERNIDAD

La 'irrepresentabilidad' de la política **32**
JULIO ECHEVERRIA

El nebuloso sistema posmodernista **44**
ALEX PIENKNAGURA



Modernidad y posmodernidad **54**
ABDON UBIDIA

CULTURA Y GLOBALIZACION

De los medios a las mediaciones o las preguntas por el sentido **62**
QUINCHE ORTIZ

¿Qué es lo que hace pequeñas a nuestras ciudades? **68**
EDUARDO KINGMAN

DIALOGOS



Los círculos viciosos del presidencialismo **81**
ARTURO VALENZUELA

FRONTERAS

Cuba: ¿No más cambios por ahora? **89**
SILVIA MEJIA

Racismo, amor y desarrollo comunitario **98**
CARMEN MARTINEZ

ENSAYO

Ciudadanía, frontera étnica y compulsión binaria **112**
ANDRES GUERRERO

RESENAS

Reseñas bibliográficas: **124**
- El Estado como solución
- Frágil felicidad. Un ensayo sobre Rousseau
- Los espectros de Marx
- Ecuador: Señas particulares

Un diálogo con Arturo Valenzuela

LOS CIRCULOS VICIOSOS DEL PRESIDENCIALISMO

Arturo Valenzuela, junto a Juan Linz, sostienen que el presidencialismo es el gran responsable de la inestabilidad política en América Latina

Por Felipe Burbano de Lara
 Profesor-investigador de la FLACSO-Ecuador

Arturo Valenzuela, junto a Juan Linz, son dos de los críticos más importantes del presidencialismo latinoamericano. Un libro editado por los dos -*The Failure of Presidential Democracy. The Case of Latin America* (1994)-, que se encuentra circulando profusamente por la región, vuelve a plantear la necesidad de un debate sobre las formas de gobierno en América Latina. La tesis central de estos autores es que el presidencialismo es el gran responsable de la inestabilidad política de la región. Se trata de un libro polémico y provocador, que lleva el debate sobre la fragilidad democrática hacia el campo de las instituciones, en abierta crítica a enfoques de análisis político más aceptados en América Latina.

Valenzuela, quien actualmente es director del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown, estuvo hace unas semanas en Quito. Participó en una mesa de concertación sobre reformas electorales. El encuentro formó parte de las discusiones abiertas por la Asamblea Nacional en torno a la reforma política.

ICONOS aprovechó la visita de Valenzuela al Ecuador para dialogar con él:

F.B.- ¿Doctor Valenzuela, cree usted que es útil para América Latina volver sobre la discusión entre presidencialismo y parlamentarismo?

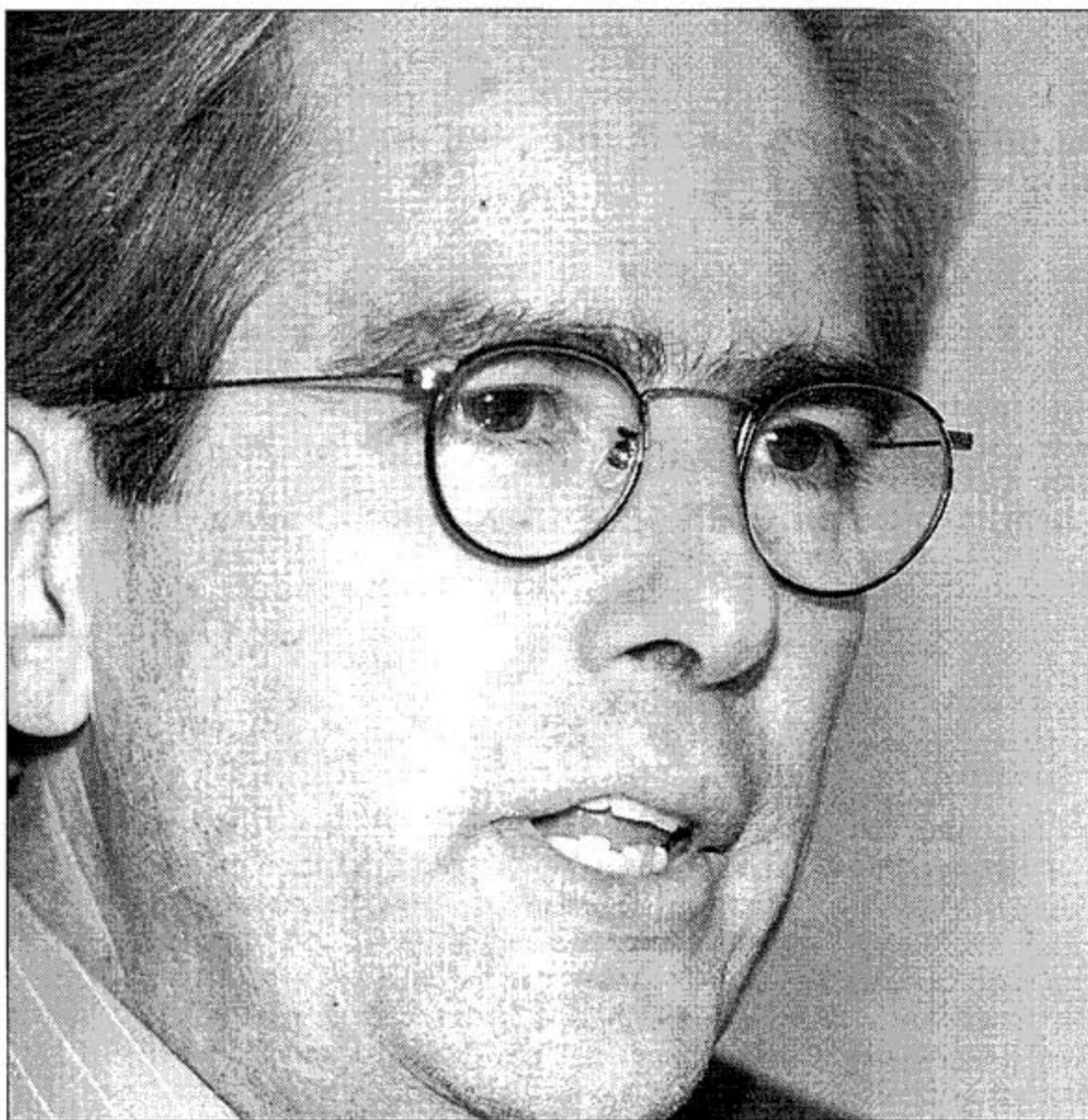
A.V.- Yo creo francamente que esta discusión puede hacer un aporte importante al de-

bate que se está realizando en América Latina sobre reforma del Estado y reforma política. Aún si se llega a la conclusión de que se debiera mantener el sistema presidencial, plantear las dificultades que ha tenido el presidencialismo en América Latina, comparar el funcionamiento de sus instituciones con las del parlamentarismo, tiene una gran utilidad didáctica.

Yo soy de aquellos que piensan que efectivamente hay un problema de fondo en América Latina, una incongruencia entre sistemas políticos multipartidarios y presidencialismo. En general, los sistemas multipartidarios arrojan presidentes de doble mimoría; o sea, presidentes que no tienen mayoría electoral y que no tienen mayoría estable en el parlamento. Este es un problema muy serio que no se ha enfocado a fondo en el pasado.

F.B.- ¿Por qué no se lo ha planteado?

A.V. - En América Latina hemos tenido la tendencia a explicar los problemas políticos, las dificultades democráticas, por nuestras idiosincrasias culturales, o variables de ese tipo. Nos hemos resistido a enfocar los problemas desde la perspectiva del funcionamiento de las instituciones políticas, de la forma de gobierno. Creo que es importante problematizar las reglas de juego, las instituciones políticas como factor importante, aunque no decisivo ni determinante de los problemas. Por lo menos tenemos que ponerlos sobre la mesa de discusión.



Archivo Diario Hoy

Este tipo de debate estuvo muy ausente tanto en la tradición latianomericana dependientista, que tenía un fuerte tinte de determinismo económico; como también en la tradición norteamericana que privilegió factores y variables culturales para explicar las crisis de inestabilidad política en América Latina.

F.B.- Usted es co-editor con Juan Linz de un libro muy crítico sobre el presidencialismo en América Latina. ¿Son partidarios ustedes de que América Latina se mueva hacia un parlamentarismo?

A.V.- Esta reflexión sobre el presidencialismo y sus crisis surge directamente de un proyecto anterior, también muy importante, de colaboración entre varios autores, tanto nor-

“Nuestra reflexión sobre el sistema presidencial surge de una preocupación por las crisis más agudas del sistema político”

teamericanos como latinoamericanos, sobre el quiebre del sistema democrático en América Latina. Efectivamente, yo participé como uno de los autores de lo que luego pasó a ser un volumen editado por Juan Linz y Alfred Stepan con el nombre de *El fracaso del presidencialismo en América Latina*. Nuestra reflexión sobre el sistema presidencial surge de una preocupación directa y de un análisis muy profundo de lo que fueron las crisis más agudas del sistema político latinoamericano. No es una reflexión sobre el funcionamiento del sistema presidencial latinoamericano en esta coyuntura de recuperación democrática, sino más bien es un trabajo con una visión más histórica y de más largo plazo. Las incongruencias entre el sistema multipartidista, como tendencia de los países latinoamericanos, y el presidencialismo de doble minoría salen de trabajos empíricos puntuales.

Hay una cosa curiosa, América Latina, en cierta medida, compra el sistema institucional norteamericano, que es el único sistema presidencial histórico exitoso, pero que tiene un sistema de partidos políticos mucho más a la europea. Esto no se aplica a los países latinoamericanos, en donde siempre se han dado

conflictos entre el presidente y el Congreso, incluso en aquellos países con sistemas bipartidistas. Yo creo que este es un problema que afecta a todos los presidencialismos, no solamente a los latinoamericanos. También se está viendo en Estados Unidos de forma bastante seria. En Estados Unidos, históricamente entre 1828 y 1956, todos los presidentes, con

excepción de cuatro, tuvieron mayoría en el Congreso. Cuando eso se rompe, cuando el presidente no logra tener mayoría parlamentaria, se produce lo que Juan Linz llama la pugna de doble legitimidad, entre un presidente que se cree representante genuino de la población y un parlamento que también reivindica esa soberanía, esa legitimidad. Curiosamente, el presidente dice "yo soy el que represento a todos los ciudadanos", mientras el parlamento solamente representa los intereses de los partidos. Pero un presidente con una elección minoritaria, tiene problemente menos derecho a decir eso que un parlamento que, en su diversidad, refleja lo que son las preferencias de toda la población.

F.B.- ¿Usted cree que el multipartidismo que caracteriza a algunos países latinoamericanos es también una consecuencia del presidencialismo?

A.V.- No, yo creo justamente lo contrario. En el presidencialismo hay una tendencia hacia el bipartidismo. Cuando uno estudia la literatura en Estados Unidos de por qué existe un sistema bipartidista, la respuesta es muy sencilla: porque tenemos un sistema presidencial y en él hay una tendencia hacia el bipartidismo. Como en el presidencialismo el premio es uno solo, es una elección de suma cero, entonces hay una tendencia a aglutinar las fuerzas sociales para poder tratar de conseguir el premio. Esta tendencia se ve también en algunos casos latinoamericanos.

F.B.- ¿Por qué en algunos países el presidencialismo no lleva a un bipartidismo? El Ecuador es un ejemplo...

A.V.- Bueno, yo creo que eso tiene que ver con el hecho de que las sociedades latinoamericanas tienen escisiones políticas, divisiones sociales, que son bastante más profundas de las que han existido en los Estados Unidos. En Norteamérica hay una sociedad más homogénea, sin olvidarse, por su puesto, que es una sociedad que pasó por una guerra civil desastrosa a mediados del siglo XIX, en parte por divisiones profundas. Pero en América Latina

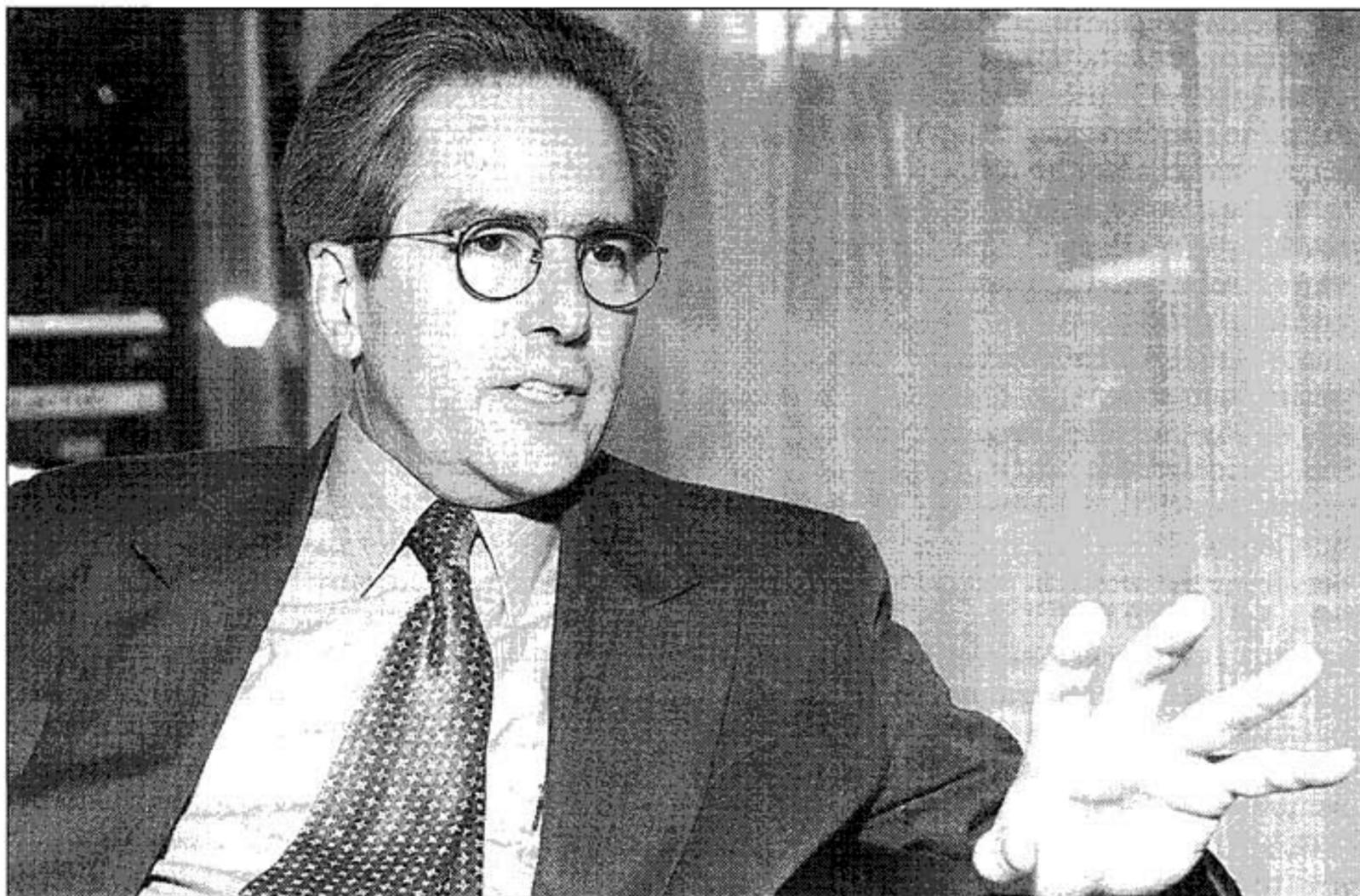
uno puede ver que hay divisiones regionales en casi todos los países, divisiones entre distintas zonas de un país o entre la capital y el resto del país, como es el caso de la Argentina. Uno encuentra también divisiones ideológicas más profundas. Hay, por ejemplo, grupos de izquierda mucho más fuertes que en los Estados Unidos. Y, al mismo tiempo, tenemos el tema religioso, la división entre los que apoyaron a la iglesia y los anticlericales, los liberales. Entonces, hay una serie de escisiones importantes que ayudan a conformar una mayor diversidad política. Adicionalmente, en América Latina se ha dejado a un lado el sistema electoral mayoritario precisamente para poder dar cabida a estas expresiones más fragmentadas mediante sistemas proporcionales. Pero esto, a su vez, ha provocado una tendencia

a reforzar el multipartidismo. Es un círculo vicioso, en el cual el sistema electoral pasa a ser parte del problema. Sin embargo, la dificultad está en que después de algún tiempo, es muy problemático volver a atrás, porque el sistema bipartidista o electoral solamente puede ser decisivo en la conformación del sistema de partidos políticos en el comienzo de un proceso democrático, y especialmente en épocas donde no hay una participación masiva de la sociedad.

F.B.- ¿Cuáles serían sus principales objeciones al presidencialismo?

E.V.- La objeción principal es la que se refiere al establecimiento de instituciones en pugna. Es curioso porque se piensa a menudo que el sistema presidencial es un sistema de autoridad más fuerte que el parlamentario. Pero el sistema presidencial fue creado en Estados Unidos precisamente para tener un ejecutivo débil. Esa fue la intencionalidad detrás de la creación del sistema presidencial. Se votó varias veces en el Congreso constituyente de Filadelfia de 1789, creo que 5 veces, sobre la fórmula de que el Congreso eligiera al presidente, pero finalmente se dejó eso a un lado. Tampoco se aceptó la moción de que el presidente fuera elegido directamente por el pueblo. El presidente era elegido indirectamente por un grupo de notables designado por el

En el
presidencialismo
hay una
tendencia hacia el
bipartidismo. Esto
se aprecia en
algunos países
de América Latina



Archivo Diario Hoy

pueblo. Ese sistema de colegio electoral todavía permanece en los Estados Unidos. El presidencialismo, en sus orígenes, es un sistema que tiene un ejecutivo débil, con un sistema de contrapesos que deliberadamente contribuye a generar tensiones entre las instituciones. Ahora, una de las cosas que no imaginaron los constituyentes norteamericanos fue la creación de los partidos políticos. Si no hubiese sido por el hecho de que las democracias crean partidos políticos, probablemente el sistema institucional norteamericano habría fracasado. La mayoría de los científicos políticos que ha estudiado la evolución del sistema norteamericano dice que fue el surgimiento de los partidos políticos, como puente entre el ejecutivo y el parlamento, el que hizo exitoso el sistema. El éxito se basó en la noción de una mayoría del presidente en el parlamento. Ese fue el patrón por mucho tiempo del bipartidismo norteamericano. Vuelvo a la reflexión inicial. El tema es que con una heterogeneidad partidaria se crea un sistema de doble minoría presidencial y es esta doble minoría la que lleva a conflictos muy serios entre el parlamento y el presidente, que configuran también un patrón de ingobernabilidad que históricamente en América Latina se ha solucionado no con reformas sino con golpes de Estado.

F.B.- En América Latina los golpes de Estado eran respuestas a las crisis de gobernabilidad del presidencialismo?

A.V.- En el fondo, el impasse entre los dos poderes llevaba al golpe de Estado. Yo creo que si se hace un análisis de la gran mayoría de los golpes de Estado en América Latina, se verá que un factor esencial fue efectivamente la pugna entre el presidente y el parlamento, y la falta de capacidad para resolver esos conflictos mediante instancias de gobernabilidad.

Por eso es importantísimo reflexionar sobre estos temas y ver la posibilidad de transitar hacia gobiernos semi-presidenciales o semi-parlamentarios, o por lo menos buscar fórmulas para atenuar esta brecha, este conflicto natural del sistema presidencial.

F.B.- Usted ha elogiado la fórmula boliviana de elegir presidente en el Congreso cuando ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta en la primera vuelta electoral. ¿Este es uno de los mecanismos que a su juicio puede aliviar las tensiones del presidencialismo?

A.V.- Sí, exactamente. Yo me he dedicado en gran parte de mi trabajo académico a estudiar el sistema chileno. Chile tuvo este mecanismo de elección presidencial durante muchos años. La gran mayoría de los presidentes del siglo XX no alcanzó una votación mayori-

taria. La constitución chilena exigía que el parlamento eligiera al presidente entre los dos primeros finalistas. El mecanismo llevó a la conformación de concertaciones políticas, a la creación de coaliciones en el comienzo de un gobierno presidencial que diera un cierto elemento de gobernabilidad. Es cierto que en la mayoría de los casos el presidente tendía a perder esa mayoría que se estructuraba y que le permitía gobernar. Por lo general, los presidentes terminaban, como muchos presidentes latinoamericanos en las últimas etapas de sus períodos, en un gran fracaso. Sin embargo, fue un sistema que dio gran estabilidad democrática Chile. Hay una especie de ciclo de vida de los presidencialismos: empiezan relativamente bien si tienen mayoría, pierden esas mayorías y se van desgastando, especialmente si el presidente no puede ser reelegido. No solamente sus adversarios sino también sus partidarios encuentran ventajas en criticar al presidente, al reivindicar sus

posibilidades electorales futuras en situaciones de gobernabilidad difícil. En América Latina los presidentes están constantemente en crisis. En países como Ecuador, esa crisis ha sido más visible probablemente porque el sistema político funcionó con un patrón donde la gobernabilidad democrática explotaba con los golpes de Estado.

F.B.- ¿De qué modo, entonces, puede ayudar la fórmula boliviana?

E.V.- Bolivia tuvo una historia bastante triste en su desarrollo democrático, con el mayor número de golpes de Estado. Sin embargo, después de la grave crisis de gobernabilidad a principios de los años 80, en ese país va estableciéndose un patrón de consolidación democrática bastante ejemplar, que lleva a cierto perfeccionamiento de la democracia, con partidos más fuertes. La elección del presidente en el Congreso, si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta, incentiva la cooperación entre poderes del Estado. El problema de los sistemas presidenciales es que no tienen meca-

nismos lógicos para incentivar la cooperación. El sistema de elección boliviano contribuye justamente a generar esa cooperación. Significa que los candidatos presidenciales, al no obtener una mayoría en la elección, tienen que ir al parlamento y buscar aliados, y al buscar aliados deben conseguir la mayoría parlamentaria para ser elegidos y esa misma mayoría les permite seguir gobernando.

F.B.- ¿El actual período de estabilidad democrática de América Latina no sería un momento interesante para re-evaluar el presidencialismo?

A.V.- Debido al fracaso tan rutundo de los sistemas autoritarios, hay un anhelo muy fuerte por tratar de perfeccionar la democracia. Estamos en un contexto relativamente privilegiado también porque se han atenuado en gran medida los conflictos ideológicos fundamentales que desgarraron a América Latina en el siglo XX. Con el fin de la Guerra Fría y el colapso de los socialismos reales, se da una

situación donde las polarizaciones ideológicas que contribuyeron a los fenómenos de inestabilidad democrática en América Latina, pero que no fueron tampoco determinantes, se han atenuado. Diría que el sistema parlamentario es mejor no solo para momentos de aguda crisis política, también lo es en momentos de mayor normalidad política. Hemos visto que en esta época de renovación democrática en América Latina han habido reveses importantes, como el golpe de Estado en Haití, el "fujimorazo" en Perú, la destitución del presidente Serrano en Guatemala, la crisis ecuatoriana del año pasado, que es también un dramático ejemplo del conflicto entre un parlamento y un presidente. Se han dado también conflictos muy fuertes en Brasil y en Venezuela. No estamos en condiciones de decir que el presidencialismo ahora está funcionando bien, dejémoslo tranquilo y no hagamos reformas. Obviamente, es más fácil hacer reformas en el primer momento, después del período autoritario, reformas de fondo me refiero. Es posible que sea cierto que ahora se ha perdido el

Hoy estamos en un contexto relativamente privilegiado: se han atenuado en gran medida los conflictos ideológicos que desgarraron a Latinoamérica en el siglo XX

momento. Cuando abogaba por este tema a comienzos de la transición democrática, encontraba mayor aceptación a algunas de mis ideas. Una vez establecido un cierto patrón de comportamiento político es más difícil hacer cambios. Aunque acordémosnos que los brasileños tuvieron un plebiscito sobre este tema y que el presidente de Brasil es abiertamente parlamentarista, al igual que el de Bolivia. O sea, hay criterios en América Latina que abogan por estos cambios. Yo, por ejemplo, sin pasar a un sistema parlamentario creo que la fórmula boliviana es muchísima mejor que lo que se ha tratado de hacer para solucionar el problema de las presidencias de minoría, con la fórmula de la segunda vuelta presidencial. Es un ejemplo de lo perverso que puede ser la

reforma constitucional para afianzar el presidencialismo. ¿De dónde viene la segunda vuelta? Viene de la demanda por tener presidentes con alguna legitimidad mayoritaria. Pero cuáles son sus problemas? Primero, crea un presidente que cree tener un respaldo mayoritario cuando no lo tiene. Los votos duros a su favor los recibe en la primera vuelta. Los votos a su favor en la segunda vuelta surgen muchas veces solo por ser el "mal menor". En segundo lugar, contribuye a un fraccionamiento político y a una mayor multiplicidad política, por-

que los cálculos que se hacen no son para tratar de aglutinar grandes mayorías, sino para ver si se puede llegar a la segunda vuelta y esto tiene una tendencia a pulverizar más el escenario político. Y por último, los presidentes electos en segunda vuelta -y eso está comprobado por los trabajos empíricos que se han hecho- tienen menor apoyo parlamentario que aquellos elegidos en la primera vuelta sin mayorías absolutas. ¿Por qué? Porque en la segunda vuelta se puede elegir presidente a un candidato cuyo partido obtuvo baja votación parlamentaria, por la fragmentación de las op-

ciones electorales en la primera vuelta.

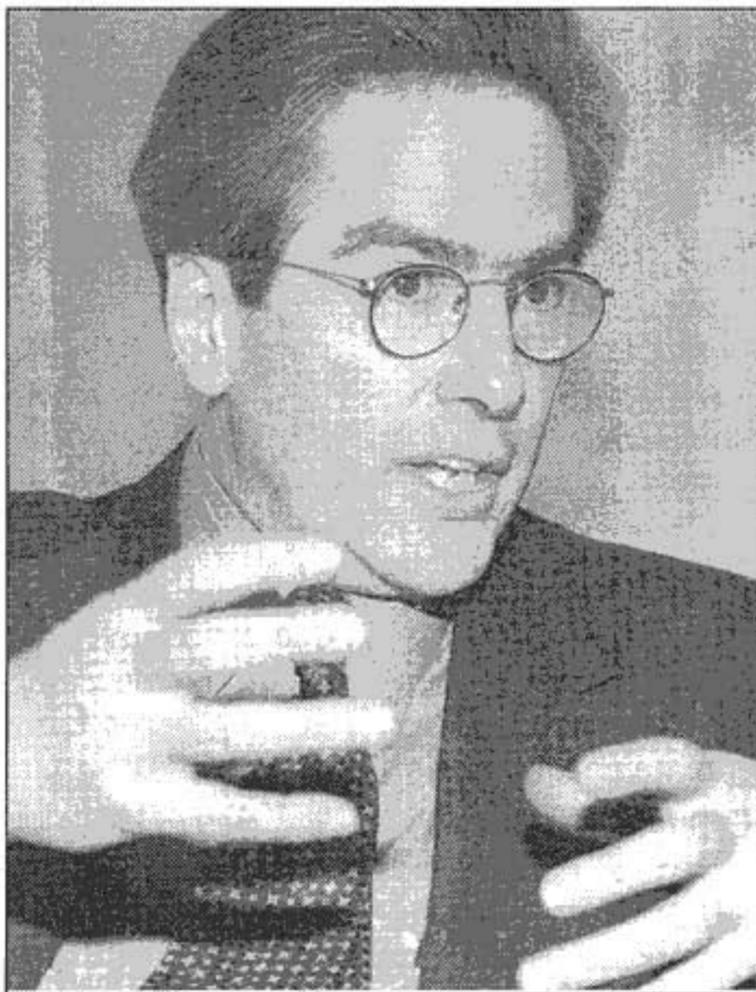
F.B.- ¿Cree que el presidencialismo es el responsable de estas democracias delegativas de las que habla O'Donnell, democracias que conspiran contra la formación de ciudadanías?

E.V.- Sí claro. Hay otra aspecto perverso en la historia política de América Latina. Dado que los presidentes han tenido tantos problemas con los parlamentos, la tendencia ha sido no a crear mecanismos para una mejor interlocución entre el presidente y el parlamento, sino más bien a darle más facultades al presidente, facultades que en el fondo le permiten gobernar por decreto. Eso ha tenido un resultado irónico, a mi juicio. Si bien ha fortalecido las facultades del presidente, en la práctica

las ha debilitado. Lo que ocurre con esas facultades es que incentivan una cierta rigidez en la relación del presidente con el parlamento. Por la hegemonía que ejerce el presidente en el sistema político, el parlamento deja de ser un ámbito apto y necesario para la transacción política. El parlamento actúa más como una fuerza negativa, como una fuerza que prefiere dedicarse a censurar ministros, a votar en contra de los presupuestos nacionales, a desplegar una suerte de política de guerrillas, que a ser un elemento propo-

sitivo de la gobernabilidad democrática. La percepción de presidentes que manejan sus funciones en forma imperial, lo que se llama "democracia delegativa", se debe en parte a que hay un conflicto latente entre el presidente y el congreso. Conduce a un cierto distanciamiento de las instituciones con respecto a la sociedad. Se las ve como irrelevantes o en permanente pugna. Se pierde el vínculo entre la sociedad, el elector, el ciudadano y sus representantes.

F.B.- ¿Si ha sido tan negativo, tan débil, tan perjudicial el sistema presidencial en Améri-



Archivo Diario Hoy