

Diseño Institucional y Reformas de Segunda Generación en América Central¹

Patricio Navia

Center for Latin American Studies, New York University

Pdn200@nyu.edu

Febrero 1, 2003

Paper presented at the Integración a la Economía Mundial y Regional: Los Retos para Centroamérica, Tegucigalpa, Honduras, November 12-13, 2003.

Un componente importante de las reformas de segunda generación guarda relación con el diseño institucional. En América Central, el proceso de transición a la democracia experimentado desde fines de la década de los 80 hasta mediados de los 90 ha dado lugar a un complejo proceso de consolidación democrática. El correcto funcionamiento de las instituciones que permiten el ejercicio democrático electoral constituye una condición necesaria para que avance la consolidación democrática en la región. Pese a no existir recetas mágicas sobre cuales componentes de las instituciones democráticas debieran ser adoptados por cada país, la evidencia comparada nos permite anticipar potenciales conflictos y tensiones en algunos arreglos institucionales que actualmente rigen en las naciones centroamericanas. Después de discutir el contexto en el que las reformas de diseño institucional se han venido convirtiendo en elementos esenciales del *Consenso de Washington*, sugiero cuáles reformas electorales debieran ser consideradas para fortalecer así la incipiente tradición democrática en la región. Un mejor diseño de instituciones democráticas tendrá efectos positivos tanto en la consolidación de las incipientes democracias centroamericanas como en la posibilidades de lograr y sacar partido de futuros acuerdos de libre comercio que potencialmente abrirán nuevas puertas y darán nuevas oportunidades para el desarrollo económico y social de la región.

Reformas de Primera Generación: Efecto económicos y de consolidación democrática

Las reformas liberalizadoras emprendidas por los gobiernos de América Latina a partir de la década de los 80 pero con mucha más fuerza y determinación durante la década de los 90 son ahora motivo de importantes y, en muchos casos, justificados, cuestionamientos. Estas reformas de primera generación que constituían el llamado *Consenso de Washington*² han sufrido importantes cuestionamientos en los países de América Latina en años recientes³. Líderes identificados con el Consenso de Washington han sido

¹ Documento preparado para la conferencia La Integración a la Economía Mundial y Regional: Los Retos para Centroamérica, organizado por BCIE y OAS, NetAmericas, Tegucigalpa, noviembre 12-13, 2003.

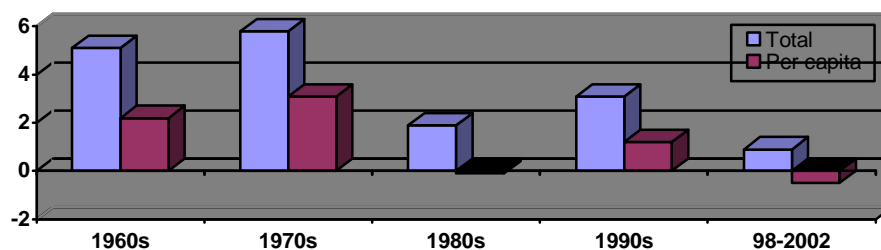
² Ver John Williamson, ed. (1990) *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*. Washington: Institute for International Economics; Sebastián Edwards (1993) *Latin America and the Caribbean: A Decade After the Debt Crisis*. Washington: Latin American and Caribbean Regional Office, World Bank; y John Williamson, ed. (1994) *The Political Economy of Policy Reform*. Washington: Institute for International Economics.

³ Ver Nancy Birdsall y Augusto de la Torre (2000) *Washington Contentious*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace; y Moisés Naim (1999) "Fads and Fashion in Economic Reforms:

derrotados en contiendas electorales recientes en los principales países de América Latina, mientras que no pocos presidentes identificados con dichas políticas económicas han sufrido de bajos niveles de aprobación.⁴ Incluso todos aquellos presidentes que han debido abandonar sus puestos antes de terminados su mandatos desde el año 2000 hasta la fecha han sido líderes identificados con las políticas neoliberales del *Consenso de Washington*. Los presidentes Fernando de la Rúa de Argentina (depuesto el 21 de diciembre del 2001), Jamil Mahuad de Ecuador (depuesto el 21 de enero del 2000) y Gonzalo Sánchez de Losada de Bolivia (depuesto el 17 de octubre del 2003) eran todos mandatarios cuyos programas de gobierno estaban profundamente comprometidos con las políticas económicas del *Consenso de Washington*.

Aunque ha habido un profundo cuestionamiento sobre los elementos que dicho consenso incluía, hay un acuerdo general en que la disciplina fiscal, la reforma impositiva, la liberalización financiera, los tipos de cambio competitivos y unificados, la liberalización del comercio, la apertura a la inversión extranjera, la privatización de empresas públicas, la desregulación y la garantía a la propiedad privada constituían elementos esenciales de dicho consenso.⁵ Algunos de estos elementos han sufrido profundos cuestionamientos a partir de fines de la década de los 90, pero la principal crítica elaborada contra las políticas de dicho consenso es que no han logrado que la región experimente niveles de crecimiento económico saludables. De acuerdo a Latinobarómetro, solo el 24% de los latinoamericanos estaban satisfechos con la economía de mercado, mientras que esa cifra en los seis países de Centroamérica llegaba a 42%.⁶ La inconformidad reflejada en las encuestas de Latinobarómetro se entiende mejor cuando uno analiza el desempeño económico de las naciones latinoamericanas durante las últimas décadas. Las tasas de crecimiento de la región, como muestra el Gráfico 1 fueron superiores durante las décadas de los 60 y los 70 que durante las 2 décadas posteriores en América Latina.

Gráfico 1. Tasas de crecimiento en América Latina, 1960-2002



Fuente: *The Economist*, Abril 24, 2003.

Washington Consensus or Washington Confusion?" Conference on Second Generation Reforms, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms/Naim.HTM>

⁴ Para una tabla con los niveles de aprobación de todos los presidentes de América Latina ver Latinobarómetro, Informe de Prensa 2002, <http://www.latinobarometro.org/ano2001/grpre2002.pdf>, p.9.

⁵ Patricio Navia y Andrés Velasco, 2003, "The Politics of Second Generation Reform" en Pedro-Pablo Kuczynski y John Williamson, eds., *After the Washington Consensus. Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington: Institute for International Economics, p. 268.

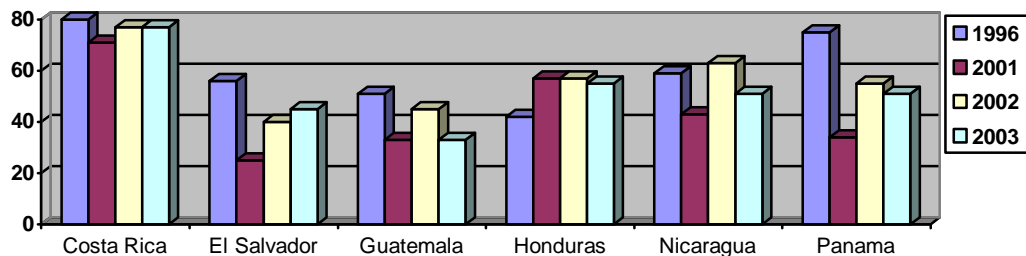
⁶ Latinobarómetro, Informe de Prensa 2002, <http://www.latinobarometro.org/ano2001/grpre2002.pdf>

Aunque sus defensores se apuran en asegurar que el antiguo modelo de desarrollo económico utilizado por América Latina, el de la sustitución de importaciones, no hubiera podido generar después de la década de los 80,⁷ las tasas de crecimiento experimentadas en los 60 y comienzos de los 70, la percepción de descontento y decepción con los resultados económicos producidos por las políticas del consenso de Washington son evidentes al comienzo de la nueva década en América Latina.

De acuerdo al reporte de Latinobarómetro del 2002, el 50% de los encuestados en 17 países de América Latina manifestó estar de acuerdo con la afirmación “no me importaría que un gobierno no democrático llegara al poder, si pudieran resolver los problemas económicos y dar trabajo a todos”⁸. Un 52% de los entrevistados, ante la pregunta de qué es más importante, el desarrollo económico o la democracia, señaló que el desarrollo era más importante. Un 17% señaló que la democracia y el desarrollo eran igualmente importantes y un 25% señaló que la democracia era más importante.

Ahora bien, de acuerdo a Latinobarómetro, el apoyo a la democracia también se ha consolidado en América Latina a partir de 1996. Mientras ese año un 56% de los entrevistados creía que la democracia es el gobierno preferible, el 2002 esa cantidad alcanzaba a 61%. Pero esa tendencia contrasta notoriamente con el nivel de satisfacción que existe respecto a los gobiernos democráticos en América Latina. En 14 de los 17 países de la región, el apoyo a los gobiernos democráticos ha disminuido respecto a 1996. En América Central, los índices de consolidación democrática reflejados en Latinobarómetro son particularmente preocupantes. Como señala el Gráfico 2, el nivel de satisfacción con la democracia se ha mantenido estable sólo en Costa Rica y Honduras a partir del año 2001, mientras que en el resto de la región el nivel de satisfacción con la democracia el año 2003 era inferior a lo observado en 1996.

Gráfico 2. % de acuerdo con la frase “la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, 1996-2002



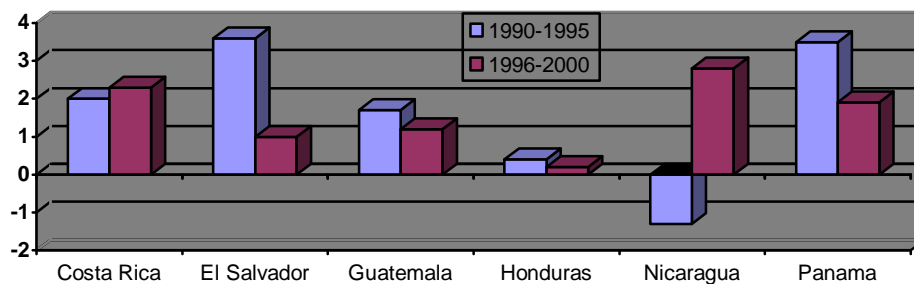
Fuente: “The Latinobarómetro Poll” The Economist, Octubre 30, 2003.

⁷ Ver por ejemplo Sebastián Edwards y Rudy Dornbusch, eds. (1991) *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press.

⁸ Latinobarómetro, Gráficos Informe de Prensa, 2002, p. 15, <http://www.latinobarometro.org/ano2001/grpre2002.pdf>

El descontento de las sociedades latinoamericanas con los gobiernos democráticos tiene mucho que ver con lo débil que han demostrado ser las tendencias de crecimiento y desarrollo económico observados en la región. Durante el periodo 1990-2000, América Latina (20 países) creció a un ritmo de 1,4% per cápita anual.⁹ Este mediocre desempeño ha ayudado a alimentar el descontento que existe en la región con las políticas del Consenso de Washington y con las propias instituciones democráticas que se consolidaron a partir de mediados de la década de los 80. El desempeño económico de América Central durante la década en que se experimentó el fin de cruentos conflictos políticos y sociales que afectaron a la región durante las décadas anteriores fue también mediocre. Como le señala el Gráfico 3, los países de América Central no mostraron un desempeño económico superior al experimentado en el resto de la región. Pese a iniciar la década con el optimismo de haber puesto fin a las guerras civiles y de lograr transiciones a la democracia y procesos de consolidación democrático, el desempeño económico de América Central durante la década de los 90 terminó por corroer ese optimismo y también por dañar la confianza que la sociedad tenía en la democracia como el sistema de gobierno que mejor pudiera garantizar el progreso económico.

Gráfico 3. Tasas de crecimiento per cápita en América Central, 1990-2000



Fuente: CEPAL, Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2002, <http://www.eclac.cl/publicaciones/Estadisticas/0/LCG2190PE/anexoAgosto2003.pdf>

Otros problemas heredados del pasado en América Latina que no fueron exitosamente enfrentados por las reformas del Consenso de Washington durante la década de los 90. La persistente desigualdad social y económica que existe en la región siguió siendo un problema para el que aparentemente no había una solución estructural.¹⁰ Además del fenómeno de la pobreza extendida que ha afectado a la región desde muchos antes que se comenzaran a realizar las mediciones estadísticas, uno de los grandes problemas estructurales en América Latina han sido los enormes niveles de desigualdad que caracterizan a nuestras sociedades. La mala distribución del ingreso convierte a América Latina es una de las regiones más desiguales del mundo. Con marcas cercanas al 60% para Brasil, Paraguay y Chile, el Índice GINI (que indica mayor desigualdad mientras más alto el coeficiente) ha demostrado lo difícil que resulta lograr avances en la

⁹ Ver CEPAL, Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2002, <http://www.eclac.cl/publicaciones/Estadisticas/0/LCG2190PE/anexoAgosto2003.pdf>

¹⁰ Para un estudio reciente ver Guillermo Perry y Michael Walton. 2003. *Inequality in Latin America & the Caribbean: Breaking with History?* Washington: World Bank.

reducción de la desigualdad en América Latina. Incluso en países que han avanzado significativamente en la reducción de los niveles de pobreza en los últimos años, como Chile, los niveles de desigualdad en el ingreso se mantienen impresionantemente estables, si es que no empeoran. En Chile, la desigualdad aumentó entre 1990 y el 2000 al pasar de 55,9 a 57,1 en el índice GINI, pese a que durante el mismo periodo la pobreza se redujo casi en un 50% al pasar de afectar a más del 40% al un 21% de la población nacional.¹¹

En América Central, la desigualdad continúa siendo un problema serio. Como muestra el Cuadro 1, las tasas GINI en los seis países de América Central se mantuvieron o empeoraron durante la década de los 90, con la excepción de Honduras donde la desigualdad disminuyó entre 1990 y el 2000. Como ya comienza a ser argumentado por numerosos especialistas en desarrollo y economistas, la mala distribución del ingreso representa una de las barreras más difíciles de superar para los países interesados en lograr tasas de desarrollo económico saludables y sostenibles en el tiempo.¹² Mientras mayor sea la desigualdad, más difícil resulta generar las condiciones necesarias para el buen desempeño económico y para la creación y consolidación de instituciones políticas y económicas que permitan y faciliten dicho desarrollo.

Cuadro 1. Índice GINI en América Central*

País	1990-1993	1994-97	1998-2000
Costa Rica	45,6	45,7	46,5
El Salvador	52,7	51,3	53,2
Guatemala			58,3
Honduras	57,8	56,1	55,0
Nicaragua		55,9	55,9
Panamá	56,4	55,9	56,4

Mientras más alto el índice, mayor la desigualdad.

Fuente: Guillermo Perry y Michael Walton (2003) *Inequality in Latin America & the Caribbean: Breaking with History?* Washington: World Bank, p. 409.

La combinación de un desempeño económico mediocre en América Latina, y en particular en América Central, con la persistencia de una obstinada desigualdad en los ingresos en los países de la región y con el creciente descontento que existe en las sociedades latinoamericanas hacia los gobiernos que son identificados como parcialmente responsables de estos problemas y que son considerados como incapaces de resolverlos adecuadamente, ha llevado a muchos a cuestionar la viabilidad de la democracia en América Latina. Esto, a menos de dos décadas de que la mayoría de los países de la

¹¹ Para información sobre la pobreza en Chile y los avances realizados a partir de 1990 para erradicarla, ver Ministerio de Planificación y Cooperación, Gobierno de Chile, http://www.mideplan.cl/sitio/Sitio/indicadores/htm/indicadores_indicadores.htm

¹² Roland Benabou (1997) "Inequality and Growth" NBER Working Paper No. w5658, <http://www.nber.org/papers/w5658>; y Robert J. Barro (2000) "Inequality and growth in a panel of countries" *Journal of Economic Growth*, 5(1), March, 87-120.

región experimentaron celebradas y ansiadas transiciones desde gobiernos autoritarios y dictaduras militares a gobiernos democráticamente electos.¹³

Los más optimistas se han dedicado a estudiar y analizar cuáles fueron las variables que no permitieron que las expectativas de desarrollo económico y consolidación democrática pudieran convertirse en realidad en el continente. Aquellos más identificados con las reformas económicas neoliberales, que promovieron la adopción de políticas del *Consenso de Washington* durante los 80 y los 90, pronto se identificaron con una serie de reformas institucionales y estructurales, denominadas Reformas de Segunda Generación—un concepto que fue inicialmente acuñado por el economista venezolano y director de la revista *Foreign Policy* en Washington, Moisés Naím¹⁴—que buscaban una transformación profunda del aparato de estado y de ciertas políticas públicas fundamentales para que las reformas del Consenso de Washington pudieran lograr rendir frutos en América Central.

Como parafraseando la frase de ‘la política sí importa’, los defensores del Consenso de Washington comenzaron a identificar ciertos problemas de diseño institucional que atentan permanentemente contra el éxito de las reformas del consenso de Washington. Es más, muchos de estos problemas de diseño institucional aparentemente anulan el efecto positivo que pudieran tener las reformas de primera generación o, peor aún, alteran dicho efecto de tal forma que en vez de resultar positivo para el desarrollo económico y social del país, terminan haciendo más daño a la ya precaria situación social y económica de las grandes mayorías de personas que habitan en los países de América Latina.

El buen diseño institucional como condición necesaria para el éxito económico

Los países de América Latina que actualmente experimentan problemas de consolidación democrática y que conviven con esfuerzos de líderes populistas que buscan llegar al poder con discursos contra el consenso de Washington, con tintes nacionalistas y anti-globalizantes, corren el riesgo de ver que las reformas de primera generación, que lograron terminar con algunos de los males endémicos de las economías latinoamericanas (como la inflación y las políticas económicas cíclicas influidas por consideraciones electorales), sean revertidas o debilitadas en la medida que estos líderes lleguen al poder.

Para reducir el riesgo de una regresión hacia el periodo de profunda inestabilidad económica experimentado a fines de la década de los 70 y comienzos de la década de los 80, los defensores del Consenso de Washington han comenzado a enfatizar la necesidad de adoptar reformas de segunda generación como complementarias al consenso de Washington. Así, las recetas de política económica del Consenso de Washington han comenzado a ser acompañadas crecientemente de recomendaciones de reformas estructurales que consoliden, fortalezcan y profundicen la gobernabilidad y la gobernanza

¹³ Philip Oxhorn y Pamela Starr (1999) *Markets and Democracy in Latin America: Conflict or Convergence?* Boulder: Lynne Rienner Publishers; Felipe Agüero y Jeffrey Stark, eds., (1998) *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*. Miami: North-South Center Press. Kurt Weyland, (1996) *Democracy without Equity: Failures of Reform in Brazil*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

¹⁴ Moisés Naim (1994) “The Second Stage of Reform” *Journal of Democracy* 5.4 (October) pp. 32-48.

democrática en América Latina. Las políticas económicas del Consenso de Washington si no están acompañadas de estas reformas de segunda generación, argumentan sus defensores, lo lograrán por sí solas ayudar a los países de América Latina a generar condiciones que conduzcan al desarrollo económico y social sostenido en la región.¹⁵

Así, las reformas de primera generación (Consenso de Washington) son ahora consideradas condiciones necesarias, pero no suficientes, para lograr retomar la senda del crecimiento y del progreso económico y social. A su vez, las reformas estructurales que ahora patrocinan con entusiasmo los seguidores del Consenso de Washington son consideradas relevantes para el buen desarrollo económico sólo en un contexto donde la adopción de reformas de primera generación es prioridad en el país.

Lamentablemente, las reformas de primera generación y las de segunda generación no son necesariamente complementarias. Ni siquiera son secuenciales. Mientras las reformas de primera generación se centran en políticas económicas determinadas (inputs), las reformas de segunda generación se centran en reformas políticas e institucionales que produzcan procesos típicos de democracias consolidadas (outputs). Así pues, mientras las reformas del Consenso de Washington pueden ser entendidas como una lista de recetas de remedios que el paciente enfermo debe tomar, las reformas de segunda generación se entienden como una lista de síntomas que un paciente en vías de curación debe mostrar.

Por eso que las reformas de segunda generación—que incluyen reforma judicial, modernización del estado, reforma educacional, reforma a la salud, flexibilización de regímenes laborales, transparencia y dinamismo en el mercado de capitales y las regulaciones estatales—tienen muy pocos detractores. Todos estamos de acuerdo en la necesidad de lograr mejoras sustanciales en esos ámbitos en las democracias latinoamericanas. Pero así como existe un gran acuerdo en que estas reformas son beneficiarias para la consolidación democrática, no existe un acabo conocimiento de cómo se pueden llevar adelante estas reformas en forma exitosa.

Es mas, un país puede adoptar reformas de segunda generación sin haber adoptado reformas de primera generación. Esto lleva a muchos opositores del Consenso de Washington a expresar su apoyo decidido a muchas de estas reformas de segunda generación que buscan consolidar y fortalecer las instituciones democráticas y hacer más eficiente el sector público. Pero la adopción de reformas de segunda generación no puede ser considerada como reemplazo de la adopción de políticas económicas de disciplina fiscal y liberalización del comercio.

En ese sentido, los defensores de las políticas conocidas como el Consenso de Washington insisten en la necesidad de entender estas reformas institucionales y de diseño del sistema democrático como condiciones necesarias, no suficientes, para lograr retomar el sendero del crecimiento y el desarrollo en América Latina. Por cierto, independientemente de la opinión que uno tenga respecto a lo apropiado de las

¹⁵ Un buen ejemplo de este tipo de recomendaciones es Pedro-Pablo Kuczynski y John Williamson, eds. (2003) *After the Washington Consensus. Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington: Institute for International Economics.

recomendaciones del Consenso de Washington, la adopción de reformas que permitan mejorar y modernizar el diseño institucional del país debieran ser parte de las prioridades de todos aquellos interesados en consolidar y profundizar la democracia. Mientras todos debieran entender las mejoras en el diseño institucional como un bien en si mismo, aquellos comprometidos con el desarrollo económico promovido por el Consenso de Washington debieran entender las reformas de Segunda Generación como complementos necesarios para poder consolidar la adopción y promoción de políticas económicas de marcado corte neoliberal.

Una de estas políticas, que actualmente cautiva el interés de la mayoría de las naciones centroamericanas, es la apertura comercial. Debido en parte a lo reducido de sus mercados domésticos y en gran medida debido a la cercanía geográfica que presenta la mayor economía del mundo, las naciones centroamericanas parecen determinadas a avanzar en un proceso de integración comercial con Estados Unidos que concluya con un acuerdo de libre comercio entre América Central y Washington. Dicho acuerdo, entendido como la materialización de una de las principales recomendaciones del Consenso de Washington, corresponde evidentemente a una reforma de primera generación.

Pero así como el éxito de la mayoría de las reformas de primera generación pareciera depender de la adopción concurrente o posterior de reformas de diseño institucional de segunda generación, los entusiastas promotores de un acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Centro América debieran también prestar atención a la gama de reformas de segunda generación para identificar cuáles de ellas pudieran ser conducentes a que la obtención de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos reditúe positivamente en el desarrollo económico y social del país.

Con ese objetivo en mente, paso a discutir siete reformas sobre diseño institucional que, de adoptarse, ayudarán a Centro América a consolidar y profundizar sus sistemas democráticos y estar así mejor preparados para obtener mayores y más amplios beneficios en caso de fructificar el acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. La consolidación de la democracia en América Central será también, de por sí solo, una herramienta que mejore la posición de negociación de este grupo de países con Estados Unidos y haga más atractivas las posibilidades de inversión y negocios para inversionistas estadounidenses en la región una vez que dicho acuerdo se haga realidad.

Insisto en que la evidencia concreta sobre los efectos de estas reformas de diseño institucional de segunda generación sobre el desempeño económico de los países es debatible. Existe evidencia contradictoria sobre el efecto que la consolidación democrática tiene en el crecimiento económico.¹⁶ Pero la evidencia incontrarrestable que sí existe sobre lo mediocre que han resultado en términos de crecimiento económico y desarrollo social las reformas del Consenso de Washington en América Latina durante la década de los 90 ameritan poner mayor atención a los argumentos a favor de la adopción

¹⁶ Ver por sobre todo el trabajo de Adam Preworski, Michael Alvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi (2002) *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. New York: Cambridge University Press.

de reformas de diseño institucional de segunda generación. Una combinación adecuada de reformas económicas promovidas por el Consenso de Washington, que incluyen la adopción de acuerdos de libre comercio y la eliminación de barreras comerciales, con mejoras en el diseño de las instituciones democráticas pudieran ser el camino que finalmente lleve a la región por el sendero del crecimiento y del desarrollo económico.

Propuestas de Reformas al Diseño Institucional¹⁷

Las siete recomendaciones que discuto a continuación tienen que ver exclusivamente con el diseño de las instituciones democráticas de los regímenes presidenciales de América Latina. Estas recomendaciones de por sí solas no lograrán generar mejoras tasas de crecimiento y expansión económica, pero su no adopción pudiera atentar contra el efecto positivo que pudieran tener la adopción de políticas macroeconómicas destinadas a generar mayor crecimiento económico. Estas recomendaciones deben pues ser entendidas como sugerencias sobre qué tipo de instituciones son más conducentes a la consolidación y fortalecimiento de la democracia.

Una característica saliente de las reformas de segunda generación tienen que ver con la revaloración del Estado como un ente fundamental para lograr el desarrollo social y económico. Si las reformas de primera generación buscaban reducir el tamaño e influencia del Estado, las reformas de Segunda Generación buscan, entre otras cosas, rearticular al Estado como un actor relevante, eficiente y eficaz.¹⁸

Una advertencia fundamental versa sobre la necesidad de alejarnos de las recetas universalistas. Si bien es cierto las recomendaciones que realizo a continuación son generales, la tentación a adoptar el tipo de *one size fits all* en el diseño institucional, sin tomar en cuenta las particularidades de las historias y las culturas de los diferentes países, podría terminar por producir los efectos opuestos a los que buscan la consolidación y fortalecimiento democrático. Las recetas mágicas, a la hora de promover el diseño institucional, no existen. Por eso las recomendaciones deben ser sopesadas con el acabo conocimiento que existe sobre la forma en que determinadas instituciones funcionan en los diferentes países. Algunas instituciones que funcionan en un país pudieran no funcionar en otros que intenten adoptarlas. A su vez, algunas evidentes tensiones que producen ciertos diseños institucionales pudieran no constituir amenazas serias para la consolidación democrática en otros países.

1) Presidencias versus Presidentes

¹⁷ Las recomendaciones que aquí realicé se basan en gran medida en la investigación realizada para Patricio Navia y Andrés Velasco, 2003, “The Politics of Second Generation Reform” en Pedro-Pablo Kuczynski y John Williamson, eds., *After the Washington Consensus. Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington: Institute for International Economics.

¹⁸ Para un desarrollo más acabo de este punto, ver Navia y Velasco, “The Politics of Second Generation Reform” 2003.

Como señala el Cuadro 2, las democracias de América Central son instituciones relativamente jóvenes y por lo tanto poco consolidadas. La democracia más antigua en la región es la de Costa Rica, país que ha experimentado ya más de 5 décadas de orden y estabilidad democrática. El resto de los países está cercano a cumplir la mayoría de edad democrática al acercarse a las dos décadas desde el fin de los gobiernos autoritarios. Pero a diferencia de otros países de América Latina, las nuevas democracias centroamericanas han sido bastante estables. Solo en una ocasión, un presidente democráticamente electo ha terminado su periodo antes de tiempo desde 1990 a la fecha en los 6 países de la región. El intento de autogolpe de Jorge Serrano Elías en junio de 1993 terminó por costarle su propia presidencia. La respuesta decidida a favor de las instituciones democráticas que entonces se observó en Guatemala fue un golpe de confianza para la naciente democracia de ese país y de toda la región.

Con posterioridad, acusaciones constitucionales y amenazas de acusaciones constitucionales contra los presidentes en ejercicio han inquietado la estabilidad democrática en algunos países centroamericanos, pero el orden constitucional no ha sido alterado en ningún país de la región después del fracasado golpe de Serrano Elías. Esto ha permitido que los presidentes constitucionalmente electos hayan podido terminar sus periodos en el cargo para el que fueron elegidos y hayan podido también entregar la banda presidencial y el control del aparato público del país a sucesores también electos democráticamente que, en muchos casos, pertenecían a partidos políticos diferentes. La consolidación de la institución de la presidencia de la república en América Central ha sido sin duda un importante avance en una región que estuvo mucho tiempo caracterizada por la presencia de hombres fuertes que tendían a concentrar el poder en sus personas y no en las instituciones de gobierno del país.

Ahora bien, la tendencia a personalizar el poder y la tentación a volver al poder que tienen muchos ex presidentes no está ausente en América Central. América Latina es una de las pocas regiones fundamentalmente presidencialista del mundo. Junto a Estados Unidos, las repúblicas de América Latina han estado caracterizadas desde la independencia por mostrar preferencias por líderes individuales cuya fortaleza no dependa del congreso o del parlamento nacional. A diferencia de los sistemas parlamentarios de Europa, las Américas han preferido sistemas presidenciales. Pero a diferencia del sistema presidencial de los Estados Unidos, los sistemas presidenciales del resto de las Américas no han sabido lidiar adecuadamente con el papel que pueden jugar los ex presidentes.

Con la excepción de México desde 1934, donde los ex presidentes han estado inhabilitados de volver a aspirar a ocupar la presidencia y han respetado honorablemente dicha inhabilitación, la mayoría de los países de América Latina permiten la re-elección presidencial, aunque algunos establezcan restricciones a la re-elección presidencial inmediata o requieran periodos de espera de una cantidad considerable de tiempo para los ex presidentes que desean volver a competir.

La re-elección presidencial inmediata es a menudo considerada negativa en América Latina por el poder excesivo que tienen los presidentes en las democracias de la región.

Si no existieran las restricciones para la re-elección inmediata, muchos presidentes en ejercicio dedicarían su tiempo y, lo que es peor, los recursos del gobierno a buscar la re-elección. Aunque en Sudamérica se ha producido una tendencia a permitir la re-elección presidencial solo por un periodo, como existe en Estados Unidos, en América Central ese fenómeno no ha logrado cobrar fuerza.

No obstante, la reciente decisión de la Sala Cuarta Constitucional de Costa Rica de permitir la re-elección presidencial después de un periodo de espera constituye un precedente negativo para la región. La incapacidad que han tenido las figuras públicas y muchos presidentes en América Latina para retirarse de la política después de haber gobernado ha terminado por debilitar muchas instituciones, incluyendo muchos partidos políticos que han terminado estando asociados más a sus caudillos líderes que a posiciones de políticas de gobierno y principios ideológicos. Los partidos personalistas tienden a desarrollarse con más fuerza en países donde existe un menor recambio en los liderazgos que en países donde, en buena parte por el propio diseño constitucional, el recambio en el liderazgo es más común. Aunque la estabilidad de la democracia costarricense probablemente no sea amenazada por la eliminación de la restricción absoluta en la re-elección presidencial, la evidencia comparada de América Latina no enseña que la mayoría de los presidentes que volvieron al poder en un segundo periodo tendieron a gobernar más mirando el pasado y tratando de corregir errores pretéritos que mirando hacia el futuro para construir un mejor país.

Cuadro 2. Supervivencia de las democracias de América Central

País	Año inicio período democrático actual	Años en actual período democrático	Número de presidencias	Promedio de cada presidencia
Costa Rica	1949	54	14	3,9 años
El Salvador	1984	19	4	4,75 años
Guatemala	1986	17	5	3,4 años
Honduras	1982	21	6	3,5 años
Nicaragua	1990	13	3	4,3 años
Panamá	1989	14	3	4,7 años

Fuente: World Political Leaders, <http://www.terra.es/personal2/monolith/00index.htm>

La necesidad de consolidar las instituciones sobre los liderazgos personales no puede ser subestimada en América Latina. El gran flagelo de gobernabilidad que ha experimentado esta región ha estado asociado con los gobiernos y los líderes populistas.¹⁹ En la medida que el diseño institucional facilite la consolidación de la figura de la presidencia sobre el liderazgo del presidente, la democracia latinoamericana podrá seguir consolidándose. Lo que es mejor, las reglas del juego democrático y del ordenamiento legal que rige las actividades económicas y, en un contexto de creciente globalización, los intereses de inversionistas extranjeros en el país, también se verán beneficiadas por la consolidación

¹⁹ Paul Cammack (2000). "The resurgence of populism in Latin America" *Bulletin of Latin American Research* 19: 149-161. Kurt Weyland (1999) "Neoliberal populism in Latin America and eastern Europe" *Comparative Politics* 31 (4) (July), 379-401; Kurt Weyland, (2001) "Clarifying a contested concept- Populism in the study of Latin American politics" *Comparative Politics* 34: 1 (October), 1-22.

de la institución presidencial sobre la popularidad o liderazgo de la figura del presidente. No hay que confundirse. Los sistemas presidenciales requieren de personas que demuestren un liderazgo presidencial activo, pero de nada sirve un liderazgo poderoso si éste termina por debilitar la institución de la presidencia.

2) Elecciones Concurrentes

Una de las principales debilidades de las democracias latinoamericanas que existían antes de la ola de gobiernos autoritarios y dictaduras militares que experimentó la región durante las décadas de los 60 y los 70 fue la ausencia de elecciones presidenciales y parlamentarias concurrentes. Como ha sido ampliamente demostrado²⁰, las dinámicas que se generan en los sistemas presidenciales cuando las elecciones legislativas y presidenciales no son concurrentes son potencialmente dañinas y desestabilizadoras para la consolidación y estabilidad democrática. El efecto negativo que la ausencia de elecciones concurrentes puede tener en la habilidad del presidente para lograr contar con apoyo parlamentario suficiente para lograr avanzar su agenda legislativa ha terminado por convertir a muchos presidentes electos con abrumador apoyo popular en líderes incapaces de convertir ese apoyo en iniciativas legislativas que permitan cumplir las promesas electorales.

Las nuevas democracias de América Central, como muestra el Cuadro 3, contemplan elecciones legislativas y presidenciales concurrentes. Salvo en El Salvador, donde las elecciones legislativas (cada 3 años) y las presidenciales (cada 5 años) son concurrentes una vez cada 15 años, las otras 5 repúblicas centroamericanas escogen a sus legisladores y presidentes en forma concurrente. Esta característica facilita, pero no garantiza, la formación de mayorías legislativas que apoyen a los presidentes que resultan electos.

En la reciente elección legislativa celebrada el 16 de marzo en El Salvador, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) obtuvo el 34% de los votos, logrando 31 de 81 escaños en el legislativo. Los partidos conservadores Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y Partido de Conciliación Nacional (PCN) obtuvieron el 32% y 13% de la votación respectivamente, controlando 27 y 16 escaños cada uno. Esto da a los dos partidos de derecha control del legislativo hasta las elecciones parlamentarias del 2006. Si en las presidenciales del 2004, el candidato del FMLN gana la presidencia, tendrá que gobernar con apoyo minoritario en el parlamento durante al menos sus dos primeros años. Aún si el candidato del FMLN lograra obtener una abrumadora mayoría, dicho apoyo electoral no se vería reflejado en el legislativo sino hasta dos años después. En esos dos años, de potencial inacción, el apoyo electoral podría diluirse y El Salvador podría continuar siendo un país donde el presidente y el legislativo respondan a diferentes mayorías electorales producidas por elecciones celebradas en distintos años.

²⁰ Rein Taagepera y Matthew S. Shugart (1989) *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press; Mathew S. Shugart y John M. Carey (1992) *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York: Cambridge University Press; y Mark P. Jones (1995) *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. South Bend: University of Notre Dame Press.

Cuadro 3. Calendario Electoral en América Central

País	Periodo presidencial	Periodo legislativo	Próxima elección presidencial	Próxima elección legislativa	Próximas elecciones concurrentes	Periodicidad de elecciones concurrentes
Costa Rica	4 años	4 años	2006	2006	2006	4 años
El Salvador	5 años	3 años	2004	2006	2009	15 años
Guatemala	4 años	4 años	2003	2003	2003	4 años
Honduras	4 años	4 años	2005	2005	2005	4 años
Nicaragua	5 años	5 años	2006	2006	2006	5 años
Panamá	5 años	5 años	2004	2004	2004	5 años

Fuente: elaborado por autor con datos de Elections Around the World (2003)

<http://www.electionworld.org/>

Urge que El Salvador avance, como lo ha hecho el resto de las repúblicas centroamericanas, en el sendero de simplificar el calendario electoral de tal forma que las elecciones presidenciales y legislativas puedan ser concurrentes y el mandato popular expresado en las urnas a la hora de votar no se vea diluido por un diseño electoral que facilita la obstrucción y el gobierno fragmentario entre el ejecutivo y el legislativo. Un beneficio adicional que genera la concurrencia de las elecciones legislativas y presidenciales es que fortalece la disciplina partidaria. Los presidentes y los candidatos al parlamento del mismo partido se pueden ayudar mutuamente, proceso en el que se fomenta la lealtad partidaria y se fortalece la responsabilidad de los partidos ante sus mandantes.

3) Estado pequeño pero musculoso

A diferencia del resto de las democracias latinoamericanas y del propio Estados Unidos, las democracias de América Central poseen legislaturas unicamerales. Esta notoria característica centroamericana tiene sus ventajas y desventajas. La justificación histórica para sistemas bicamerales data del siglo XVIII y se basa en las experiencias de las repúblicas europeas que comenzaron a surgir a partir de la revolución francesa. La decisión de los constituyentes de Estados Unidos de adoptar un sistema bicameral también se entiende por las consideraciones geopolíticas que rodearon la convención constituyente de 1787 en Filadelfia. La marcada diferencia en el tamaño y población de las diferentes colonias que estuvieron representadas en la Convención justificó la determinación de los constituyentes de crear dos cámaras en el legislativo. Una que daba igual representación a cada una de las colonias y la otra que otorgaba representación proporcional al tamaño poblacional de cada uno de los nuevos estados. La mayoría de las repúblicas latinoamericanas terminó adoptando legislativos bicamerales a medida que sus sistemas republicanos se fueron consolidando. Aunque como lo han demostrado Samuels y Snyder²¹, los países de América Latina tienden a no respetar el principio de otorgar una

²¹ David Samuels y Richard Snyder (2001) "The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective" *British Journal of Political Science* 31(3):651-671 (Fall).

cantidad de escaños proporcional a la población de cada provincia, estado o departamento en al menos una de las dos cámaras del legislativo.

A diferencia de lo observado en gran parte del resto de América Latina, las repúblicas centroamericanas tienen poderes legislativos unicamerales. La razón de esta anomalía en los sistemas presidenciales es esencialmente histórica. La tradición ha ejercido un peso importante y las repúblicas de Centro América han decidido mantener sus legislativos unicamerales aún cuando han optado por producir nuevas constituciones y adoptar instituciones democráticas nuevas para sus países.

En parte, la decisión de mantener legislativos unicamerales tiene que ver con el tamaño del país. Las repúblicas de Centro América pertenecen al grupo de democracias presidenciales de menor población en el mundo. Como es natural, el tamaño del país, que inevitablemente afecta el tamaño de la economía, hace más costoso mantener un sistema bicameral. Otros argumentarán que, además, el reducido tamaño del país genera una cantidad menor de problemas y desafíos a resolver para el legislativo. Pero el tamaño de repúblicas como Guatemala (13,9 millones de habitantes aproximadamente el 2003), Honduras (6,7 millones) y El Salvador (6,5 millones) es comparable al de las repúblicas menos pobladas de Sudamérica. La decisión de mantener sistemas unicamerales, aunque conveniente en los aspectos ya señalados, pudiera también atentar contra la descentralización en las repúblicas centroamericanas.

En la medida que el abrumador peso relativo de la población de la ciudad capital se vea reflejado fielmente en la composición del legislativo unicameral, los incentivos para la descentralización y para el desarrollo de las provincias y los sectores más alejados de la capital continuarán siendo menores que los incentivos para dedicar los recursos fundamentalmente a satisfacer las necesidades de las ciudades capitales.

Aunque no necesariamente minúsculos en tamaño, gran parte de la lógica institucional que acompañó la formación de las repúblicas centroamericanas se asemeja a la de los microestados del Caribe. Pero en la medida que la población de las repúblicas centroamericanas aumenta, la centralización histórica que ha existido en la región comienza a presentar problemas y desafíos para el crecimiento económico y el desarrollo social. Aunque la adopción de sistemas bicamerales no sea el mejor camino para profundizar la descentralización, la necesidad de comenzar a pensar estratégicamente en un diseño institucional que facilite y fomente la descentralización es una prioridad.²²

Cuadro 4. Sistemas de gobierno en América Central

País	Período	Forma de gobierno	Poder legislativo
Costa Rica	1953-2003	Presidencial	Unicameral
El Salvador	1984-2003	Presidencial	Unicameral
Guatemala	1985-2003	Presidencial	Unicameral
Honduras	1981-2003	Presidencial	Unicameral

²² Para el tema de la descentralización ver Kent H. Eaton (2002) *Politicians and Economic Reform in New Democracies: Argentina and the Philippines in the 1990s*. Philadelphia: Penn State University Press; Merilee S. Grindle (2000) *Audacious Reforms. Institutional Invention and Democracy in Latin America*. Baltimore: John Hopkins University Press.

Nicaragua	1984-2003	Presidencial	Unicameral
Panamá	1989-2003	Presidencial	Unicameral

Fuente: Mark P. Jones (1995) "A Guide to the Electoral Systems of the Americas" *Electoral Studies* 14.1 pp. 5-21; Mark P. Jones (1997) "A Guide to the Electoral Systems of the Americas: An Update" *Electoral Studies* 16.1, pp. 13-15.

La existencia de detalladas prohibiciones constitucionales que buscan evitar el nepotismo en el gobierno y en los puestos de elección popular en varias de las repúblicas centroamericanas responde tanto al tamaño de las elites gobernantes en estos países de población reducida como a una tradición bastante generalizada en América Latina de reproducción intergeneracional de las elites gobernantes. Mucho más que detallar indicaciones y regulaciones que busquen evitar el nepotismo, uno de los objetivos de las reformas de diseño institucional debería ser fomentar la inclusión de sectores que han estado tradicionalmente marginados de los ámbitos de poder y gobierno. El nepotismo tenderá, sino a desaparecer, a disminuir sustancialmente cuando aumente la movilidad social y cuando la inclusión de sectores tradicionalmente marginados reemplace a la exclusión que tradicionalmente ha caracterizado a la mayoría de las repúblicas latinoamericanas.

4) Sistemas electorales apropiados para democracias presidenciales

Latinoamérica se caracteriza por ser una región que combina elementos de diferentes tipos de gobierno en su diseño democrático. Así como Estados Unidos, las democracias latinoamericanas favorecen sistemas de gobierno presidenciales. Pero al igual que las democracias parlamentarias europeas, la mayoría de los gobiernos latinoamericanos prefieren utilizar sistemas de representación proporcional para llenar los escaños de sus legislativos. Esta combinación de sistema presidencial con representación proporcional para el legislativo es característica de América Latina. Aunque la evidencia comparada demuestra que los sistemas presidenciales con mecanismos de representación mayoritaria para el legislativo son tan estables como los sistemas parlamentarios con representación proporcional o mayoritaria, la insistencia de las democracias latinoamericanas de intentar sobrevivir con sistemas presidenciales y representación proporcional es difícil de entender.

La mayoría de los sistemas presidenciales que han sufrido de inestabilidad y quiebres democráticos han sido en sistemas que combinan el presidencialismo con la representación proporcional en el legislativo. Como señalaba en la sección donde recomiendo elecciones concurrentes, la necesidad de que el presidente pueda tener apoyo suficiente en el poder legislativo para avanzar su agenda de leyes y reformas convierte a los sistemas de representación proporcional en mecanismos poco deseables para consolidar las democracias presidenciales en América Latina. Felizmente, a diferencia de otros países de la región, los sistemas de representación proporcional que se utilizan en América Central tienen barreras de ingreso relativamente altas.

En Costa Rica, de los 9 partidos que se presentaron a la última elección presidencial, sólo 5 obtuvieron escaños en el legislativo. Y los dos partidos con mayor votación, la Unidad

Social Cristiana y el Partido de Liberación Nacional obtuvieron el 63% de los escaños, pese a haber logrado combinadamente sólo el 56,9% de los votos. Este premio a los partidos más votados, producto en gran medida del tamaño reducido de los distritos favorece y facilita la gobernabilidad. Aunque en Costa Rica el año 2002, Abel Pacheco, candidato de la Unión Social Cristiana obtuvo casi 10 puntos porcentuales más que los candidatos de ese partido a la asamblea legislativa, la composición del legislativo costarricense históricamente ha facilitado la existencia de mayorías legislativas que apoyen al presidente de turno.

En El Salvador, el apoyo particularmente destacado que obtienen los dos partidos más votados, el FMLN y ARENA, que concentraron el 66% de la votación en las últimas legislativas, permite a los dos partidos controlar el 69% de los escaños. Pese a que participaron 10 partidos en las últimas elecciones, solo 4 lograron escaños en la Asamblea. Aunque un menor número de partidos no garantiza la gobernabilidad, si reduce sustancialmente la inestabilidad y fragmentación que caracteriza a los sistemas permisivamente multipartidistas. Para todos los efectos prácticos, El Salvador avanza en la dirección de convertirse en un país con un sistema bipartidista fuerte.

En Guatemala en cambio, la inestabilidad partidista ha caracterizado el periodo democrático inaugurado en 1986 por el demócratacristiano Vinicio Cerezo. El partido de Cerezo obtuvo apenas 2 escaños en la elección legislativa de 1999. Los partidos más votados en esa ocasión fueron el Frente Republicano Guatemalteco y el Partido de Avanzada Nacional, que combinaron para obtener 100 de los 113 escaños del Congreso de la República. Las elecciones programadas para el 9 de noviembre auguran nuevos cambios importantes en la composición partidista del Congreso Nacional, reflejando la volatilidad todavía existente en el sistema de partidos guatemalteco.

En Honduras, el dominio histórico ejercido por los partidos Liberal y Nacional se vio amenazado parcialmente por la irrupción de la izquierda democrática en las elecciones legislativas del 2001, donde 2 partidos de izquierda lograron un total de 9 de los 128 escaños de la Asamblea Nacional. Este fenómeno podría reflejar el comienzo de una erosión del ordenamiento tradicional de partidos que ha caracterizado a Honduras desde el siglo XIX.

En Nicaragua en cambio el Partido Liberal Constitucionalista y el Frente Sandinista de Liberación Nacional se han consolidado como los dos partidos fuertes en un sistema que se inició como multipartidista en 1990 y que ha visto desaparecer con marcada velocidad a la mayoría de los partidos menores que existían hace una década. Pese a tener un sistema de representación proporcional, Nicaragua ha visto como los incentivos de las elecciones presidenciales han tenido un efecto reductor en el número de partidos que compiten en las elecciones legislativas en ese país.

En Panamá, las coaliciones electorales que se han formado a partir de 1989 reflejan la inestabilidad y el dinamismo que existe en el sistema de partidos de ese país. Pese a ser uno de los países donde los incentivos de diseño institucional parecieran favorecer la consolidación de dos grandes partidos, sólo se ha logrado que los partidos formen

coaliciones que han comenzado a dar mayores muestras de estabilidad y durabilidad en el tiempo.

La consolidación de un sistema de partidos fuerte, estable y competitivo parece ser condición necesaria para la consolidación y profundización de la democracia. América Central no escapa a ese fenómeno. La debilidad del sistema de partidos en Guatemala y Panamá pudiera ser corregida, al menos en parte, con una reforma al sistema electoral que premie a los partidos más votados, como en la práctica existe en Costa Rica y El Salvador, y castigue a los partidos menos votados. Esto generará incentivos para que los partidos existentes pongan de lado diferencias, usualmente menores, con partidos ideológicamente afines y avancen en la formación y consolidación de partidos más permanentes y estables.

La recomendación usual respecto a los sistemas electorales es que éstos deben facilitar tanto la gobernabilidad como la representatividad. Así pues, aunque los sistemas proporcionales permisivos tienden a favorecer la representatividad de todos los sectores políticos del país, a menudo dificultan la formación de mayorías estables en el legislativo. Sistemas y fórmulas electorales que combinen adecuadamente la representatividad y la gobernabilidad permitirán consolidar el proceso democrático sin alejar a la clase gobernante de su obligación a responder a la ciudadanía en cada elección por sus actos y su desempeño.

Cuadro 5. Sistemas Electorales en América Central

País	Fórmula electoral*	Magnitud de distrito promedio**	Número de distritos	Tamaño de la Cámara	Periodo legislativo
Costa Rica	LR-Hare	7,83	7	57 escaños	4 años
El Salvador	LR-Hare	4,38 + 20 en distrito nacional	14	84 escaños	3 años
Guatemala	D'Hondt	3,52 22 en distrito nacional	23	113 escaños	4 años
Honduras	LR-Hare	6,17	18	128 escaños	4 años
Nicaragua	Hare	10	9	93 escaños***	5 años
Panamá	LR-Hare	1,68	40	71 escaños	5 años

*La fórmula electoral es el mecanismo por el cual los votos se transforman en escaños. Conocida como cuota electoral, cifra repartidora o coeficiente electoral, las fórmulas electorales más comunes en sistemas de representación proporcional son Largest Remainder-Hare, d'Hondt y Saint-Laguë. Para mayor información ver Proyecto de Administración y Costos de Elecciones (2003) <http://www.aceproject.org/main/espanol/index.htm>.

** Número promedio de escaños por distrito. *** Incluye a tres candidatos presidenciales perdedores Fuente: Jones (1995, 1997) y Manuel Alcántara (1999) *Sistemas políticos de América Latina. Volumen II. México, América Central y el Caribe*. Madrid: Editorial Tecnos.

5) Desechar instituciones que no tienen gran utilidad

Un buen diseño institucional busca la creación de instancias de gobernabilidad democrática que faciliten el buen funcionamiento de los gobiernos. El número excesivo de instituciones genera incentivos para que se produzcan disputas de poder y reduce la eficiencia y la efectividad de las instituciones. Una de las instituciones que mejor

ejemplifica el excesivo diseño institucional en la región es la institución de la vicepresidencia en América Latina.

Modelado en la tradición de la institución vicepresidencial en Estados Unidos, los vicepresidentes latinoamericanos sufren de un problema similar al que experimentan los vicepresidentes en Estados Unidos: la ausencia de un mandato constitucional claro y relevante. La importancia de los vicepresidentes en Estados Unidos ha variado dependiendo de la voluntad del presidente de turno. En la medida que los presidentes en ejercicio ha optado por otorgarles atribuciones y poderes a sus vicepresidentes, éstos han jugado un papel relativamente influyente en la creación y adopción de determinadas políticas públicas e iniciativas gubernamentales. Pero cuando los presidentes han optado por aislar a sus vicepresidentes, éstos han tenido que conformarse con un papel más bien protocolar y con la esperanza de que la figuración pública les abrirá el camino para futuras aspiraciones presidenciales.

En Centroamérica, en las seis repúblicas aquí consideradas existe la institución del vicepresidente. En todas ellas, la constitución establece que éstos deben ser electos conjuntamente con el primer mandatario. Eso, en principio, evita que los presidentes y los vicepresidentes pertenezcan a diferentes partidos. No obstante, los presidentes y vicepresidentes perfectamente pueden pertenecer a diferentes facciones de un mismo partido. En algunos notorios casos recientes en América Latina, los vicepresidentes han pertenecido a partidos diferentes que el presidente, habiendo logrado su nominación a través de negociaciones partidistas destinadas a formar grandes coaliciones políticas. El caso reciente de Argentina en 1999 y Bolivia el 2002 reflejan el fenómeno recién descrito. En Argentina en 1999, el candidato presidencial del Partido Radical Fernando de la Rúa fue acompañado en su fórmula presidencial por el líder del Frente del País Solidario (FREPASO) Carlos ‘Chacho’ Álvarez. Álvarez renunció a la vicepresidencia un año después de haber asumido el poder debido a discrepancias con el presidente de la Rúa. La salida de Álvarez debilitó sustancialmente al gobierno del presidente argentino y puso término de facto a la coalición multipartidista que había llevado a de la Rúa al poder.

En Bolivia, casi todos los presidentes electos democráticamente a partir de 1985 han sido acompañados de candidatos vicepresidenciales que pertenecían a partidos diferentes o a facciones opositoras dentro del mismo partido. Estas fórmulas electorales demostraron generar bastante inestabilidad a través de los años. Pero la gota que rebasó el vaso se dio en octubre del 2003, cuando el vicepresidente Carlos Mesa anunció públicamente el retiro de su apoyo al presidente Gonzalo Sánchez de Losada en medio de la crisis social por la que atravesaba el país. La decisión de Mesa facilitó el esfuerzo de los opositores de Sánchez de Losada que buscaban la remoción del presidente. Cuando Sánchez de Losada renunció, Mesa asumió la primera magistratura.

La situación acaecida en Paraguay en 1999, cuando el vicepresidente Luis María Argaña fue asesinado y el presidente Raúl Cubas se vio obligado a renunciar y escapar a Brasil reflejan la inestabilidad que en ocasiones genera la presencia de un vicepresidente que es

percibido, correcta o incorrectamente, por el presidente en ejercicio como una potencial amenaza a su permanencia en el poder.

Ante la ausencia de un mandato constitucional claro y de atribuciones y poderes definidos, los vicepresidentes a menudo se convierten en enemigos potenciales de los presidentes en ejercicio y, peor aún, en aliados potenciales de los enemigos políticos del presidente en ejercicio. En la medida que los vicepresidentes fomenten esta desestabilizadora relación de conveniencia con los enemigos políticos del presidente, la estabilidad y consolidación democrática del país se ve seriamente amenazada. En circunstancias en que el candidato presidencial se ve obligado a escoger a un compañero de fórmula en quien no confía plenamente, la existencia de la vicepresidencia se puede convertir en un elemento desestabilizador del correcto funcionamiento de las instituciones.

Aunque en Centroamérica no se ha dado esta situación en años recientes, en la medida que se debilita el sistema bipartidista en algunos países, las coaliciones multipartidistas formadas con fines puramente electorales pudieran dar espacio para que se generen el tipo de dinámicas que se han observado en Bolivia y Paraguay en años recientes respecto a las vicepresidencias.

Aunque es preciso que existan mecanismos adecuados para reemplazar al presidente en caso de que éste se viera imposibilitado de terminar su mandato, la existencia de la institución vicepresidencial en América Latina pudiera no ser el mejor mecanismo para garantizar la estabilidad y la gobernabilidad en caso de impedimento del presidente en ejercicio. Aunque existe bastante poco conocimiento empírico sobre el efecto que en realidad tiene la institución de la vicepresidencia en la consolidación de las democracias, resulta preocupante verificar que las principales apariciones recientes de los vicepresidentes latinoamericanos han tenido que ver con evidencia de desestabilización democrática y amenazas para el orden institucional en la región.

Cuadro 6. Vicepresidencias en América Central

País	Vicepresidente	Afinidad política	Obligaciones constitucionales
Costa Rica	2 vicepresidentes	Debe figurar en la misma nómina electoral	Limitadas a reemplazar al presidente
El Salvador	1 vicepresidente	Debe figurar en la misma nómina electoral	Limitadas a reemplazar al presidente
Guatemala	1 vicepresidente	Debe figurar en la misma nómina electoral	Limitadas a reemplazar al presidente y participar en política exterior
Honduras	3 vicepresidentes	Debe figurar en la misma nómina electoral	Limitadas a reemplazar al presidente
Nicaragua	1 vicepresidente	Debe figurar en la misma nómina electoral	Limitadas a reemplazar al presidente
Panamá	2 vicepresidentes	Debe figurar en la misma nómina electoral	Limitadas a reemplazar al presidente

Fuente: Constituciones Latinoamericanas, Political Databases of the Americas, Georgetown University, <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/constudies.html>

6) Constituciones y ordenamientos legales adecuados

En muchos aspectos, las constituciones políticas de América Latina pueden ser descritas más como declaraciones de intención, como enunciaciones de los objetivos nacionales, que como descripción adecuada de la realidad y del ordenamiento político de un país. Las constituciones, en esta perspectiva, serían más sobre lo que el país debiera ser que sobre lo que el país es en realidad.

Las Constituciones de América Latina se caracterizan por su longitud. Las de América Latina están entre las constituciones más largas del mundo. Las cartas fundamentales de los seis países de América Central comparten la característica de ser documentos bastantes extensos donde se especifica con bastantes detalles los poderes, atribuciones y procesos que caracterizan el proceso de gobierno y representación popular.

En un mundo cada vez más interconectado e interdependiente, donde el número de actores relevantes en la actividad política, social y económica aumenta con el pasar del tiempo, la existencia de constituciones extensas y excesivamente detalladas presenta un desafío de difícil solución para las democracias emergentes. Mientras más detalladas las constituciones, más fácil resulta encontrar instancias en que las acciones y decisiones de los gobiernos representan violaciones flagrantes a los ordenamientos constitucionales. Peor aún, mientras más detalladas las constituciones, menos posibilidades hay para adaptar las instituciones democráticas a los cambios que requieren los siempre variables desafíos de la modernidad.

Las constituciones de las repúblicas centroamericanas son bastante extensas, aún para estándares de América Latina. La necesidad de especificar las reglas del juego democrático después de traumáticas experiencias autoritarias probablemente explique en buena medida la longitud de muchas de estas cartas fundamentales. Pero en la medida que las democracias se consolidan y en la medida que las constituciones envejecen, los desafíos que presentan los cambios sociales, culturales y económicos producidos por la modernidad y la integración a los mercados internacionales a menudo encuentran en los excesivos detalles de las cartas constitucionales barreras infranqueables que dificultan la adaptación de las instituciones políticas a las nuevas realidades y los nuevos desafíos.

Naturalmente, resulta poco conveniente revisar el orden constitucional con excesiva periodicidad. Es mucho mejor tener una constitución que no tenerla. Pero es todavía mejor tener una constitución que sea lo suficientemente clara, pero también lo suficientemente flexible como para que logre el objetivo de consolidar la democracia y establecer reglas de juego claras que sean respetadas por todos.

En la medida que se consolidan las democracias centroamericanas, el envejecimiento de los textos constitucionales comenzará a plantear desafíos que llevarán a muchos a sugerir la formación de asambleas constituyentes que produzcan nuevos textos. Ya sea porque efectivamente estas asambleas constituyentes se terminen formando y produzcan nuevas constituciones, o porque en el proceso de consolidación democrática se actualicen y modernicen las constituciones que ya están en vigencia, la principal recomendación de

política que se puede realizar es la necesidad de simplificar y clarificar el orden constitucional, de tal forma que las constituciones efectivamente determinen la estructura del orden constitucional, pero no se conviertan en una camisa de fuerza que termine por crear una institucionalidad demasiado rígida que sea incapaz de permitir a los gobiernos y a las sociedades abordar los desafíos del futuro.²³

Cuadro 7. Tamaño de las Constituciones en América Central

País	Número de artículos	Número de palabras
Costa Rica	177	16,562
El Salvador	274	22,345
Guatemala	280	25,313
Honduras	379	23,507
Nicaragua	195	16,472
Panamá	322	24,221

Fuente: Constituciones Latinoamericanas, Political Databases of the Americas, Georgetown University (2003) <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/constudies.html>

7) Procedimientos de solución de controversias apropiados

En buena medida porque las constituciones latinoamericanas son excesivamente extensas y también porque el proceso de consolidación democrática ha permitido el desarrollo de un sistema mucho más complejo de actores políticos y económicos que los que existían durante la primera mitad del siglo XX, los procedimientos de solución de controversias que existen en las democracias de América Latina constituyen uno de las áreas donde más progreso se pueden realizar y dónde más necesarias son las reformas.

Además de las reformas a los sistemas judiciales que se están llevando a cabo en la región y que buscan hacer más eficiente, expedita y extendida la administración de la justicia,²⁴ la solución de conflictos entre las instituciones democráticas es un desafío permanente de las democracias occidentales. La necesidad de dirimir disputas que emergen de diferentes interpretaciones del espíritu y la letra de la Constitución entre las diferentes instituciones de los sistemas democráticos, y entre personas u organizaciones que existen en la sociedad, recae en un organismo estatal que se conoce en algunos países como Tribunal Constitucional y en otros recae en el máximo órgano judicial del país (Corte Suprema o Tribunal Supremo.)

En América Central, la responsabilidad de dirimir sobre la constitucionalidad de las acciones de gobierno y de decidir diferendos constitucionales recae en la Corte Suprema de los 6 países. En ese sentido, las naciones centroamericanas emulan el sistema utilizado

²³ Ver Cass R. Sunstein (2001) *Designing Democracy: What Constitutions Do*. New York: Oxford University Press.

²⁴ Ver Waleed Haider Malik, Maria Dakolias y Malcolm Rowat, eds. (1995) *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a World Bank Conference*. Washington: World Bank; Juan E. Mendez, Guillermo A. O'Donnell y Paulo Pinheiro (1999) *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. South Bend: University of Notre Dame Press; Pilar Domingo y Rachel Sieder (2001) *Rule of Law in Latin America: The International Promotion of Judicial Reform*. London: Institute of Latin American Studies.

en Estados Unidos, donde la Corte Suprema es la autoridad de última instancia que dirime asuntos constitucionales. Pero hay diferencias entre los sistemas de adjudicación constitucional que existen en Centroamérica del que existe en Estados Unidos. Mientras en Estados Unidos los miembros de la Corte Suprema son elegidos para periodos vitalicios, en América Central los integrantes de las cortes supremas son nombrados por periodos que varían entre 4 y 10 años. En general, las cortes supremas centroamericanas, con la excepción del tribunal costarricense, no han hecho un uso activo de su autoridad para dirimir temas constitucionales. Ciertamente los debates constitucionales en América Central no han alcanzado la importancia de los debates constitucionales en Estados Unidos. Pero en la medida que las democracias de esta región se consoliden, los debates sobre la constitucionalidad de ciertos actos y leyes será un asunto de creciente importancia. En ese sentido, el desafío actual para los tribunales superiores centroamericanos es lograr constituirse en instancias legítimas y creíbles de autoridad constitucional. Mientras más se integren las naciones de América Central a la economía mundial, más importante será el papel que jueguen las instancias de solución de conflictos, especialmente aquellos que guardan relación con intereses económicos y de resguardo de la propiedad privada.

Cuadro 8. Tribunales Constitucionales en América Central

País	Nombre	Año de creación (año de adopción Constitución)	Número de miembros	Limitaciones en nombramientos	Autoridades que realizan nombramientos
Costa Rica	Cuarta Sala, Corte Suprema	1989 (1949)	7	8 con reelección	Presidente con 2/3 legislatura
El Salvador	Sala de lo Constitucional	1983 (1950)	5	9, renovable	Judicial, con aprobación de legislatura
Guatemala		1985	5	5, renovable	Distintos órganos
Honduras	Corte Suprema	1982	9	4, renovable	Legislatura nacional, mayoría
Nicaragua	Corte Suprema	1987	12	7, renovable	Presidencial con aprobación de legislatura
Panamá	Corte Suprema	1941	9	10, renovable	Presidencial con aprobación de legislatura

Fuente: Patricio Navia y Julio Ríos-Figueroa (2004) "The Constitutional Adjudication Mosaic of Latin America" *Comparative Political Studies* (forthcoming, March 2004).

Conclusión: Diseño institucional competitivo para un mundo globalizado

Al igual que los productos de exportación que buscan competir en mercados exigentes, las instituciones democráticas de América Central tienen que ser capaces de superar controles de calidad que aplican las democracias occidentales a sus propias instituciones. En la medida que las instituciones que vigilan el proceso democrático y aquellas que hacen uso del poder político logren niveles de calidad democrática reconocidas internacionalmente, las democracias centroamericanas podrán exigir para sí mismas la

legitimidad y validez que gozan las democracias de las naciones occidentales más consolidadas.

Los índices de competitividad internacional²⁵ toman en consideración el desarrollo institucional de los diferentes países, la consolidación democrática y el respeto por las reglas del juego y el estado de derecho. A su vez, las empresas clasificadoras de riesgo más importantes del mundo también consideran, al evaluar el riesgo financiero que representa invertir en determinados países, el grado de desarrollo institucional y estabilidad política.²⁶ En la medida que los países demuestran mayor grado de desarrollo institucional y consolidación democrática, con instituciones que sean eficientes, eficaces y modernas, con elementos de rendición de cuentas (accountability) y transparencia en el manejo de la información y la toma de decisiones, el riesgo asociado con invertir en esos países disminuye.

En ese sentido, las reformas institucionales de segunda generación que buscan mejorar la calidad de la democracia y que, como argumente en la primera parte de este capítulo, constituyen también una condición necesaria para que las reformas del Consenso de Washington puedan generar el ansiado desarrollo social y económico, se convierten en herramientas que mejoran la posición de negociación e integración de Centroamérica a la economía global. La mejora en calidad de las instituciones democráticas de la región podrá servir tanto para ayudar a que las oportunidades que se generarán por la feliz conclusión de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos—esperado para fines del 2003—se conviertan en mejoras sustanciales en la calidad de vida de los habitantes de las naciones centroamericanas como también podrán servir de herramientas de negociación que permitan a las naciones centroamericanas lograr un mejor acuerdo comercial con Estados Unidos. Un mejor diseño institucional entonces será beneficioso tanto a la hora de negociar los acuerdos de libre comercio como cuando estos entren en vigencia.

Si bien es cierto cada país tiene su historia, cultura y tradiciones particulares que hacen difícil, y hasta contraproducente, la aplicación de la misma receta de desarrollo institucional a todos los países de América Central, la necesidad de adoptar reformas que permitan mayor transparencia, mejor rendición de cuentas, mejor utilización de los recursos fiscales y mayor consolidación democrática es una necesidad común a todos los países. Cada nación centroamericana presenta desafíos diferentes y cada democracia de la región enfrenta problemas distintos, pero en la medida que las reformas que se adopten busquen la consolidación democrática en un contexto de mayor transparencia y mejor rendición de cuentas, los beneficios de estas reformas también se observarán en las evaluaciones que se hagan en los grandes centros financieros del mundo sobre los riesgos que implica invertir y desarrollar nuevas actividades económicas en la región que se ha convertido en el socio comercial más nuevo de los Estados Unidos.

²⁵ Ver por ejemplo el World Competitiveness Report (<http://www01.imd.ch/wcy/>), el Índice de Libertades Económicas del Heritage Foundation (<http://www.heritage.org/research/features/index/>) y el Índice de Corrupción de Transparencia Internacional (<http://www.globalcorruptionreport.org/>)

²⁶ Ver por ejemplo los índices de Standard and Poor's (<http://www2.standardandpoors.com/NASApp/cs/ContentServer?pagename=sp/Page/HomePg>)

Referencias

Agüero, Felipe y Jeffrey Stark, eds. (1998) *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*. Miami: North-South Center Press.

Alcántara, Manuel (1999) *Sistemas políticos de América Latina. Volumen II. México, América Central y el Caribe*. Madrid: Editorial Tecnos.

Barro, Robert J. (2000) "Inequality and growth in a panel of countries" *Journal of Economic Growth*, 5(1), March, 87-120.

Benabou, Roland (1997) "Inequality and Growth" NBER Working Paper No. w5658, <http://www.nber.org/papers/w5658>.

Birdsall, Nancy y Augusto de la Torre (2000) *Washington Contentious*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.

Cammack, Paul (2000) "The resurgence of populism in Latin America" *Bulletin of Latin American Research* 19: 149-161.

CEPAL (2003) *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2002* <http://www.eclac.cl/publicaciones/Estadisticas/0/LCG2190PE/anexoAgosto2003.pdf>

Constituciones Latinoamericanas, Political Databases of the Americas, Georgetown University (2003) <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/constudies.html>

Domingo, Pilar y Rachel Sieder (2001) *Rule of Law in Latin America: The International Promotion of Judicial Reform*. London: Institute of Latin American Studies.

Eaton, Kent H. (2002) *Politicians and Economic Reform in New Democracies: Argentina and the Philippines in the 1990s*. Philadelphia: Penn State University Press.

Edwards, Sebastián (1993) *Latin America and the Caribbean: A Decade After the Debt Crisis*. Washington: Latin American and Caribbean Regional Office, World Bank;

Edwards, Sebastián y Rudy Dornbusch, eds. (1991) *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press.

Elections Around the World (2003) <http://www.electionworld.org/>

Grindlee, Merilee S. (2000) *Audacious Reforms. Institutional Invention and Democracy in Latin America*. Baltimore: John Hopkins University Press.

Jones, Mark P. (1995) *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. South Bend: University of Notre Dame Press.

Jones, Mark P. (1995) “A Guide to the Electoral Systems of the Americas” *Electoral Studies* 14.1 pp. 5-21.

Jones, Mark P. (1997) “A Guide to the Electoral Systems of the Americas: An Update” *Electoral Studies* 16.1, pp. 13-15.

Kuczynski, Pedro-Pablo y John Williamson, eds. (2003) *After the Washington Consensus. Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington: Institute for International Economics.

Latinobarómetro, Informe de Prensa 2002,
<http://www.latinobarometro.org/ano2001/grpre2002.pdf>

Malik, Waleed Haider, Maria Dakolias y Malcolm Rowat, eds. (1995) *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a World Bank Conference*. Washington: World Bank.

Méndez, Juan E. Guillermo A. O'Donnell y Paulo Pinheiro (1999) *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. South Bend: University of Notre Dame Press.

Ministerio de Planificación y Cooperación, Gobierno de Chile, “Indicadores Sociales”
http://www.mideplan.cl/sitio/Sitio/indicadores/htm/indicadores_indicadores.htm

Naim, Moisés (1994) “The Second Stage of Reform” *Journal of Democracy* 5.4 (October) pp. 32-48.

Naim, Moisés (1999) “Fads and Fashion in Economic Reforms: Washington Consensus or Washington Confusion?” Conference on Second Generation Reforms,
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms/Naim.HTM>

Navia, Patricio y Julio Ríos-Figueroa (2004) “The Constitutional Adjudication Mosaic of Latin America” *Comparative Political Studies* (forthcoming, March 2004).

Navia, Patricio y Andrés Velasco (2003) “The Politics of Second Generation Reform” en Pedro-Pablo Kuczynski y John Williamson, eds., *After the Washington Consensus. Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington: Institute for International Economics.

Oxhorn, Philip y Pamela Starr (1999) *Markets and Democracy in Latin America: Conflict or Convergence?* Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Perry, Guillermo y Michael Walton (2003) *Inequality in Latin America & the Caribbean: Breaking with History?* Washington: World Bank.

Proyecto de Administración y Costos de Elecciones (2003)
<http://www.aceproject.org/main/espanol/index.htm>

Przeworski, Adam, Michael Alvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi (2002) *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. New York: Cambridge University Press.

Samuels, David y Richard Snyder (2001) “The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective” *British Journal of Political Science* 31(3):651-671 (Fall).

Shugart, Mathew S. y John M. Carey (1992) *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York: Cambridge University Press;

Sunstein, Cass R. (2001) *Designing Democracy: What Constitutions Do*. New York: Oxford University Press.

Taagepera, Rein y Matthew S. Shugart (1989) *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.

Weyland, Kurt (1996) *Democracy without Equity: Failures of Reform in Brazil*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Weyland, Kurt (1999) “Neoliberal populism in Latin America and eastern Europe” *Comparative Politics* 31 (4) (July), 379-401.

Weyland, Kurt (2001) “Clarifying a contested concept- Populism in the study of Latin American politics” *Comparative Politics* 34: 1 (October), 1-22.

Williamson, John ed. (1990) *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*. Washington: Institute for International Economics.

Williamson, John ed. (1994) *The Political Economy of Policy Reform*. Washington: Institute for International Economics.

World Political Leaders (2003) <http://www.terra.es/personal2/monolith/00index.htm>