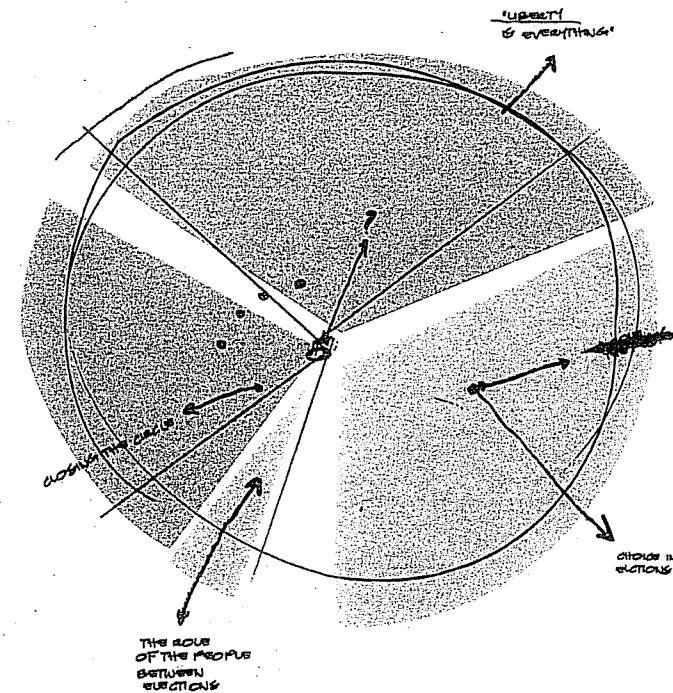


Qué esperar de la democracia

Límites y posibilidades
del autogobierno

Adam Przeworski



togobierno y sus límites, debemos aventurarnos más allá de la teoría de la elección social. La mejor manera de hacerlo es considerar una por una las cuatro condiciones del segundo mejor autogobierno —de nuevo: igualdad, participación, representación y libertad—. Y como esas condiciones son complejas, cada una será objeto de un capítulo.

2. Breve historia de las instituciones representativas

DE LAS INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS A LA DEMOCRACIA

Antes de extendernos en el análisis, sería útil tener por lo menos un breve panorama histórico. Lo que sigue es la descripción de una serie de hechos, sin ningún intento de explicación. Otros hechos se expondrán en capítulos subsiguientes, donde son más relevantes. Aquí daremos un panorama general para entrar luego en algunos detalles.

Las instituciones representativas modernas combinan una cámara baja de legislaturas elegidas sobre la base del sufragio individual (aunque sea restringido, pero por individuo, distinción de la representación por estamentos o corporativa),²⁸ la separación de las funciones ejecutivas de las legislativas,²⁹ el poder de las legislaturas de convocarse a sí mismas (aun cuando puedan ser disueltas) y la colocación del poder impositivo o fiscal en manos de la legislatura. Investigaciones recientes han encontrado diversas asambleas legislativas en distintas partes de Europa ya a fines de la Edad Media, y en realidad también en algunos otros lugares del mundo, pero los sistemas de instituciones representativas tal

28 Las legislaturas suecas de la "Era de la Libertad", de 1719 a 1772 (Robert, 2002), y de nuevo de 1809 a 1866 (Verney, 1987), se basaban en la representación por estamentos.
29 Varias repúblicas europeas, como Italia, los Países Bajos y Suiza, eran gobernadas por cuerpos colectivos electos, pero esos órganos combinaban las funciones legislativas y ejecutivas

como se definen aquí aparecieron por primera vez en Inglaterra³⁰ y en Polonia, donde se pueden ubicar individualmente en 1493 (Jędruch, 1998). La guerra de independencia de Estados Unidos tuvo como resultado la primera aparición de instituciones de este tipo en el hemisferio occidental. En Francia fueron establecidas por primera vez en 1789 y en España en 1812. Luego de que Polonia perdió su independencia en 1795, Inglaterra, Estados Unidos, Francia y España pasaron a ser el modelo de ingeniería institucional para los países de América Latina que alcanzaron la independencia después de 1810 y también en Europa, empezando por Noruega en 1814.

Una vez establecidas, esas instituciones no siempre duraron. En muchos países se desmoronaron, en algunos casos reiteradamente, ya fuese porque el gobierno decidió gobernar sin respetar las reglas institucionales, o porque los perdedores no quisieron obedecer el veredicto de las elecciones, o porque algunas fuerzas políticas que no encontraron lugar en los ordenamientos institucionales actuaron para destruirlos. En realidad, las instituciones representativas fueron establecidas por todo tipo de razones vinculadas con cada período y país, más que como resultado sistemático del desarrollo social y económico, pero tenían mayores probabilidades de sobrevivir en los países económicamente más desarrollados.

Como en una gran cantidad de países la historia de las instituciones representativas estuvo salpicada de frecuentes reveses, su evolución en muchos casos fue discontinua. Sin embargo, hay varios patrones generales. Durante casi un siglo después de su instauración inicial, los conflictos en torno al sufragio se organizaban a lo largo de las líneas de clase. Las más bajas luchaban por obtener un lugar en ellas, pero chocaban con la resistencia de quienes ya poseían derechos políticos. No obstante, aun cuando en ocasiones les llevó mucho tiempo, los varones

30 La inclusión de Inglaterra es algo problemática porque el sufragio era privilegio de localidades antes que de individuos. Sólo fue estandarizado en forma individual con la reforma de 1832.

pobres conquistaron su sitio en el marco de las instituciones representativas. Los derechos políticos de las mujeres vinieron más tarde y, en la mayoría de los casos, con una dinámica diferente. En el Reino Unido y en Estados Unidos la extensión del sufragio a las mujeres exigió una dosis considerable de protagonismo, a veces incluso heroico, por parte de ellas, pero en la mayor parte de los países llegó sin mayores trastornos, como consecuencia de la lógica partidaria. Hasta bien entrada la segunda mitad del siglo XIX, todos los problemas que podían haber dividido a los hombres que poseían propiedades no fueron suficientes para que las consideraciones partidarias prevalecieran sobre el miedo a las consecuencias distributivas que tendría la incorporación de los pobres a las instituciones representativas. Pero una vez que los varones pobres adquirieron los derechos para votar, la política pasó a ser organizada por partidos. Persiguiendo sus metas económicas y sociales, éstos intentaban mejorar sus posiciones electorales, y el problema del sufragio femenino fue utilizado como instrumento en la competencia electoral. Cuando la mayoría triunfante pensaba que el voto de las mujeres significaría una ventaja electoral, les otorgaba el derecho a votar.

Otorgar derechos no significaba conceder poder. Cuando se permitió a los pobres votar, su participación pasó a estar regulada por mecanismos institucionales. Las listas de candidatos oficiales, las elecciones indirectas, el voto abierto, las prácticas de registro, los sistemas electorales, el diseño de distritos e incluso el fraude fueron sólo algunos de los mecanismos utilizados para influir en quiénes participarían y con qué consecuencias. Al combinarse ideas y mecanismos institucionales se ve afectada la relación entre votar y elegir, y esto repercute tanto sobre los incentivos para ejercer los derechos como sobre los efectos de ese ejercicio. Como las elecciones operan según reglas y las reglas tienen consecuencias, aquéllas son inextricablemente manipulables. Y fueron manipuladas. Las derrotas electorales de gobernantes en el poder han sido sorprendentemente raras: hasta hace poco, sólo alrededor de una elección cada seis traía aparejado el cambio de partidos en el poder.

El desarrollo de las instituciones representativas siguió caminos diferentes en los países que conservaron monarquías y en aquellos que se liberaron de monarcas distantes o depusieron a los locales. El mejor diseño de las instituciones representativas —la separación de funciones, su asignación a los diferentes poderes del gobierno, los recíprocos frenos y contrapesos entre esos poderes— no fue evidente para los fundadores originales. Algunos diseños tenían fallas que pronto se hicieron manifiestas: otorgaban demasiado poder a la legislatura o al ejecutivo. Además, habían sido instituidos sin considerar que la política llegaría a ser partidaria y que los partidos son capaces de destruir hasta los mejores esquemas de separación.

Al final, aunque en la mayoría de los casos con renuencia, con muchas desviaciones a un lado y a otro, en los últimos doscientos años las instituciones representativas han ido evolucionando hacia lo que ahora llamamos "democracia". De nuevo, esta evolución no fue lineal. Si bien durante el siglo XIX los principales temas de conflicto fueron la extensión del sufragio y la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo, en aquellos lugares donde existían instituciones representativas de algún tipo éstas tendían a permitir cierta oposición, algún pluralismo político. En cambio, durante la década de 1920 la principal línea de conflicto político no era ya el sufragio sino la posibilidad misma de disputar el poder a través de elecciones. Muchos países recién independizados adoptaron la innovación tecnológica de V. I. Lenin, las instituciones políticas controladas por un partido único. Sin embargo, la mayoría de los regímenes de partido único se extinguieron a fines del siglo pasado, de manera que en el mundo sólo quedan hoy unas pocas autocracias. En la mayor parte de los países, los derechos políticos formales son casi universales, la vida política es organizada por los partidos, las elecciones son competitivas, de modo que la oposición tiene una razonable oportunidad de vencer, y tanto los gobiernos como las oposiciones observan por lo menos las reglas básicas de la democracia.

EL ASCENSO DE LAS INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS

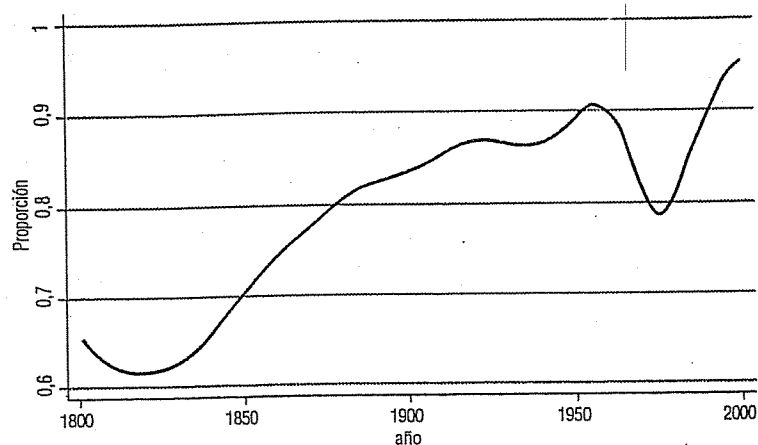
Las instituciones representativas consideradas aquí son las que combinan cámaras bajas de legislaturas electas, separación de los poderes ejecutivo y legislativo, el poder de las legislaturas de convocarse a sí mismas y la adjudicación a las legislaturas del poder impositivo o fiscal. Tales sistemas aparecieron primero en Inglaterra y en Polonia, aunque esta última desapareció como país en 1795. Como ya se señaló, la guerra de independencia de Estados Unidos dio como resultado el surgimiento de tales instituciones en el hemisferio occidental. En Europa se formaron por primera vez, en Francia, en 1789, seguida por España en 1812, Noruega en 1814, Holanda en 1815, Suiza en 1815 y Portugal en 1820.³¹ Tres países europeos que alcanzaron la independencia antes de 1848 se agregaron a esa lista casi inmediatamente: Bélgica en 1830, Luxemburgo en 1841 y Grecia en 1844. La ola revolucionaria de 1848 trajo experimentos con el gobierno representativo en Dinamarca y en Prusia; donde duró, y en Alemania y el imperio Austro-Húngaro, donde resultó ser efímero. Otros países europeos se sumaron a esa lista antes de la Primera Guerra Mundial, a medida que se hacían independientes, o por lo menos autónomos: Rumania en 1864, Bulgaria en 1879 y Finlandia en 1906. Asimismo, surgieron con la unificación del Reich alemán en 1867, en Italia en 1861, y fueron restablecidas en el imperio austriaco en 1867. En América Latina todos los países las establecieron durante los primeros años después de la independencia, empezando por Colombia en 1810, Paraguay y Venezuela en 1811 y Chile en 1818. En otras partes del mundo, el imperio otomano hizo algunos experimentos infructuosos en 1876-1877 y más tarde, en 1908, las restableció, mientras que Irán tuvo su primera legislatura electa en 1906. También funcionaron institucio-

31 También existieron por un breve período, después de 1796, en la República de Batavia (en Holanda, de corta vida). Obsérvese que Suecia, que adoptó una nueva Constitución en 1809, tuvo una legislatura basada en los estamentos hasta 1866.

nes representativas en varias colonias que disfrutaban de autogobierno: en Barbados y Jamaica desde fines del siglo XVIII, y en Canadá a partir de 1867. La mayoría de los países que llegaron a ser independientes después de 1918 establecieron instituciones representativas, aunque nominalmente, porque desde 1960 en adelante muchos de ellos no permitieron ninguna oposición partidaria.

La figura 1 muestra la proporción de países y territorios dependientes que tenían instituciones representativas, según la definición dada más arriba, por año. Esa proporción aumentó casi en forma regular hasta la década de 1930, momento en que varios parlamentos fueron clausurados por gobiernos fascistas; se ve, por otro lado, una caída notable después de la ola masiva de independencia en África y la llegada de la última oleada de regímenes militares en América Latina. Nótese que las legislaturas representadas aquí incluyen las que sólo en parte eran electas y también las elegidas en elecciones no competitivas, a condición de que tuvieran el poder nominal de aprobar impuestos.

Figura 1. Proporción de países con legislaturas.

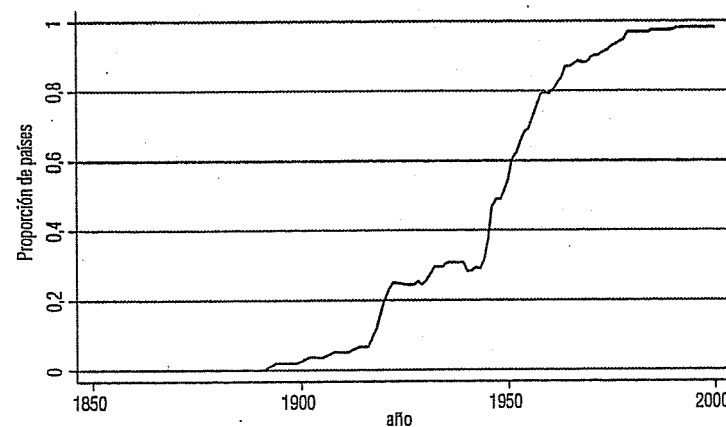


Regresiones ponderadas localmente.

EL SUFRAGIO

Cuando las instituciones representativas se establecieron por primera vez, los derechos políticos en todas partes estaban limitados a los varones adultos. El camino hacia el sufragio universal llevó mucho tiempo. Todavía en 1900, sólo diecisiete países concedían los derechos a todos los hombres, y sólo uno incluía a las mujeres. Fue necesario esperar hasta la segunda mitad del siglo XX, más de ciento cincuenta años después del establecimiento inicial de las instituciones representativas, para que el sufragio universal llegara a ser una norma no resistida.

Figura 2. Proporción de países con sufragio universal, por año.



La proporción es de países con cualquier tipo de sufragio.

Si bien algunas de las constituciones tempranas postulaban el sufragio casi universal para los hombres, durante la mayor parte del siglo XIX el derecho a votar estaba limitado a los hombres adultos que tuvieran alguna propiedad, o cierto nivel de ingresos, o pagaran determinada cantidad de impuestos. Dos países —Liberia en

1839³² y Grecia en 1844— extendieron el derecho a votar a todos los hombres adultos en sus primeras leyes sobre el sufragio.³³ Empezando por Francia en 1792,³⁴ las calificaciones al respecto eran también relativamente extensas en diecinueve países que concebían el derecho a votar a todos los hombres libres. La categoría operativa que calificaba para el sufragio en América Latina era la de "vecino",³⁵ definido mediante frases como "ser propietario, o ejercer una profesión o un empleo con título público, o tener una ocupación en algún trabajo útil sin sujeción a otro como sirviente o jornalero" (Perú en 1823) o "desempeña alguna ocupación útil o tiene medios de subsistencia conocidos" (Costa Rica en 1824). Como destacan varios ensayos de Sabato (2003), era un concepto sociológico, no legal: un *vecino*³⁶ era sencillamente alguien que tenía una posición en una comunidad local. Además, como la elegibilidad para votar estaba determinada por las autoridades locales, la aplicación de esos criterios era informal y relajada. Como relata Canedo (1998, pp. 188-189), si los miembros de la mesa electoral local sabían que Pedro era buena persona, ya era un vecino. En esos países, la nacionalización de la ciudadanía (véase Annino

32 Liberta fue un asentamiento privado de esclavos estadounidenses, un "Commonwealth", desde 1839.
33 La ley electoral de 1821 en Buenos Aires introdujo el sufragio universal pero sólo para los hombres libres. Alrededor del 12 % de la población no era libre (Ternavaso, 1995, pp. 66-67).
34 La ley de 1792 requerría el pago de impuestos directos por el equivalente de tres días del jornal local. El sufragio universal para los hombres fue introducido en la Constitución de 1793 (art. 4), pero esa Constitución nunca entró en vigor y nunca se celebraron elecciones regidas por ella. La Constitución de 1795, que la sustituyó, requerría a su vez el pago de una contribución o impuesto directo (art. 8) o participación en, por lo menos, una campaña militar (art. 9). Además excluyó a los servidores domésticos y a los convictos por bancarrota (art. 13). Véase los documentos en Serge Aberdam *et al.* (2006) y un estudio en Crook (2002).
35 El término equivalente en Norteamérica en la misma época sería "inhabitant", definido en 1766 en Nueva Jersey como "Freeholder" [propietario], "Tenant for years" [arrendatario por años] o "Householder in Township or Precinct" [propietario de casa en municipio o distrito].
36 En español en el original. [N. de la T.]

1995, 1998), que transformó este concepto social en legal, significó sustituir esos requisitos vagos por niveles concretos de ingreso o de impuestos, a veces en combinación con el de la alfabetización, es decir, criterios más restrictivos. Así, de los diecinueve países que en las primeras calificaciones otorgaban el derecho a votar a todos los varones independientes, en dieciséis —a continuación— el sufragio se limitaba. Tanto Liberta, que restringió el derecho de voto en 1847, como todos los demás países que introdujeron el sufragio antes de 1848 condicionaban el derecho a votar a la propiedad, el ingreso o la alfabetización; los únicos en los que la mayoría de los varones podía votar eran Grecia, México (que extendió el sufragio a todos los varones en 1847) y El Salvador (que mantuvo la categoría de "vecino"). Con excepción de unas pocas terratenientes del imperio austríaco, hasta 1893 ninguna mujer podía votar en elecciones nacionales.

Esas restricciones originales se fueron flexibilizando en forma gradual o abrupta con el paso del tiempo, y también se dieron algunos cambios. Los "conservadores", para emplear la terminología española, lucharon repentinamente contra los "liberales" en torno al sufragio; por esta razón, las calificaciones de los votantes variaban de acuerdo con el poder político. Francia es el ejemplo más conocido de un país que pasó de calificaciones de ingreso al sufragio universal para los hombres, después volvió a las calificaciones de ingreso, más tarde agregó la de alfabetización, luego volvió a la de ingreso solamente, pasó al sufragio universal para los hombres, retornó al ingreso, volvió al sufragio universal, y sólo en 1945 estableció este mecanismo para ambos sexos. No menos complicada fue la historia del sufragio en España (Bahamonde y Martínez, 1998), así como en varios países latinoamericanos, en particular Guatemala, que tuvo diez reglas diferentes para el sufragio, además de períodos sin elecciones.

Las calificaciones para el sufragio pueden organizarse en varias categorías.³⁶

36 Estas no son las únicas que se han aplicado. Además de las mencionadas, ha habido ciertos descalificadores adicionales que

0- Ninguna regla.

Para los varones,

1- representación por estamentos,

2- requisito de propiedad,

3- (propiedad, ingreso o pago de impuesto a la renta por encima de cierto umbral, o ejercicio de alguna profesión) y alfabetización,

4- propiedad, ingreso o pago de impuesto a la renta por encima de cierto umbral, o ejercicio de alguna profesión (pero no alfabetización),

5- alfabetización o (alfabetización o ingreso),

6- "independiente",

7- estar por encima de cierta edad, a veces con requisitos de residencia, excepto para los legalmente descalificados.

Para las mujeres, el primer dígito caracteriza las calificaciones masculinas. El segundo dígito es:

0- si ninguna mujer puede votar,

1- si las calificaciones que se aplican a las mujeres son más estrictas que las masculinas (edad más alta, sólo si no hay jefe de familia hombre, sólo parientes de militares, etc.),

2- si las mujeres califican sobre la misma base que los hombres.

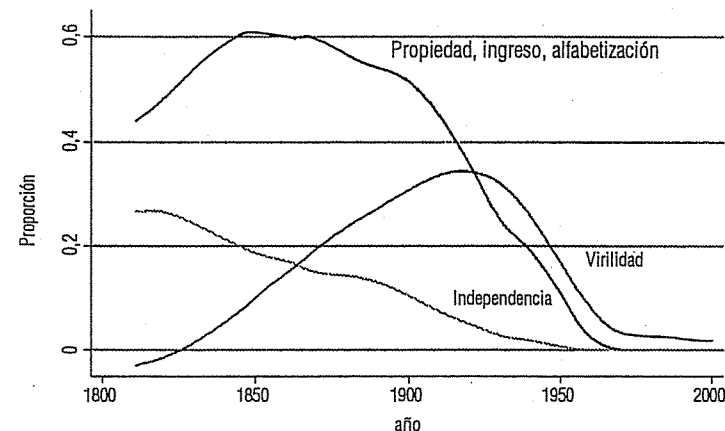
Nótese que estos códigos no distinguen umbrales numéricos, sólo la calidad de las restricciones. La razón es que tanto el crecimiento de los ingresos como la inflación ampliaban el electorado aun sin que hubiera cambios legales.³⁷

servían para excluir a algunos grupos étnicos, a los habitantes de determinados territorios, a los que profesaban ciertas religiones, a los simpatizantes políticos de un partido o una ideología, a los esclavos, al personal militar y a los sacerdotes y monjas. A veces se emplearon varios al mismo tiempo.

³⁷ Por ejemplo, el ingreso anual requerido en el imperio del Brasil era de 100 *milreis* en 1824, y se elevó a 200 en 1846. Graham (2003, p. 360) informa que, debido a la inflación, todos ganaban lo suficiente para satisfacer ese criterio, incluso mendigos y vagabundos, y hasta sirvientes.

La prevalencia del *régime censitaire* durante el siglo XIX es manifiesta. Entre los países y territorios dependientes donde sólo los varones podían votar, los requisitos de propiedad, ingreso o alfabetización eran todavía, por lejos, los más frecuentes alrededor de 1900 y más frecuentes que el sufragio universal para los hombres ("virilidad" en la figura 3) hasta fin de la Primera Guerra Mundial.

Figura 3. Proporción de países con diversas formas de sufragio masculino, 1810-2000.



Regresiones ponderadas localmente.

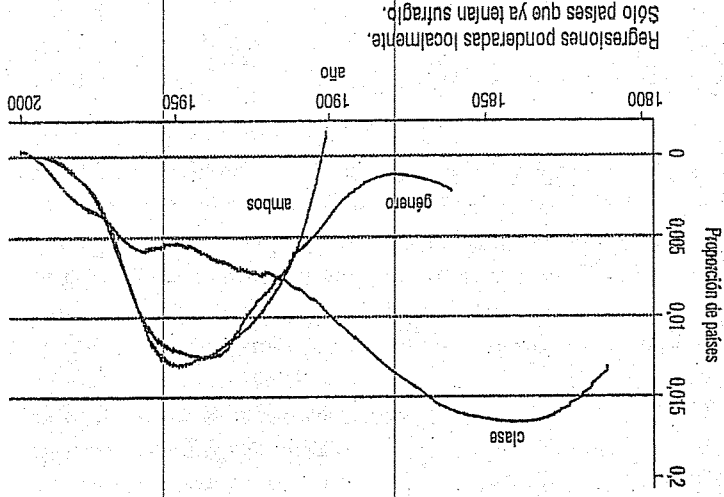
La base son países con cualquier tipo de sufragio, de modo que el complemento es el sufragio femenino.

El primer país donde las mujeres pudieron votar con las mismas calificaciones que los hombres fue Nueva Zelanda en 1893,³⁸ seguida por Australia en 1901, Finlandia en 1907 y Noruega en

³⁸ Sin contar la Isla de Man, que, a pesar de su nombre, permitió a las mujeres propietarias votar desde 1866. Entre los lugares en los que el

las que sólo aumentó el segundo dígito son por género, mientras que las que provocan aumentos en el primero y el segundo dígito son por ambas características. Teniendo en cuenta estas distinciones, hubo 185 extensiones por clase (de las cuales 155 fueron sólo para los hombres), 70 por género y 93 por clase y por género a la vez. Estas llegaron durante diferentes periodos. Hasta 1914, el sufragio se extendió según líneas de clase en 112 ocasiones, mientras que en el mismo periodo hubo sólo 4 para las mujeres y apenas 2 para ambos sexos. Después de esa fecha, el sufragio se extendió con mayor frecuencia sólo a las mujeres o a las mujeres y los hombres más pobres.

Figura b. Distintos tipos de ampliaciones, en el tiempo.

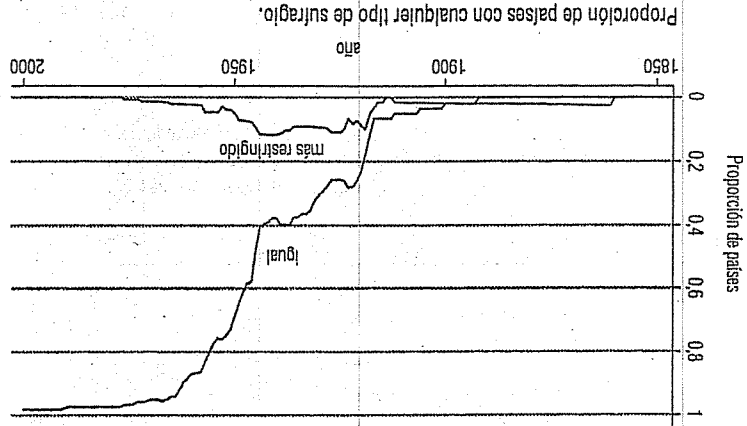


PARTICIPACIÓN ELECTORAL

A mediados del siglo XVIII las personas que votaban eran pocas. Aun cuando formalmente se suponía que los cargos públicos eran electivos, lo habitual era que fueran hereditarios o se

1913. En Noruega desde 1907, en Islandia desde 1915, en Canadá desde 1917 y en el Reino Unido desde 1918, las mujeres conquistaron el derecho a votar sobre una base más estrecha que la de los hombres. Todavía en 1950 sólo la mitad de los países con algún tipo de sufragio lo concedían a las mujeres sobre la misma base que a los hombres. Considerando estos diferentes tipos de calificaciones del sufragio, podemos identificar algunas reformas en este, es decir, los casos en los que esas calificaciones fueron diferentes en años sucesivos. Además, podemos distinguir las extensiones a los grupos que adquirieron los derechos como resultado de ellas. Las ampliaciones en las que sólo aumentó el primer dígito son por clase, aquellas en

Figura 4. Proporción de países con sufragio femenino, más restringido o igual al masculino, 1850-2000.



sufragio tenía regulaciones de nivel subnacional, el territorio de Wyoming fue el primero en instituir el sufragio universal en 1869. En algunos países, las mujeres comenzaron a votar antes en elecciones municipales: en Suecia las solteras pudieron participar a partir de 1863 y en los municipios rurales de Finlandia desde 1868 (Törnudd, 1968, p. 30).

ocuparan por nombramiento. Sólo Polonia, Gran Bretaña y algunas colonias británicas de América tenían cámaras de representantes realmente electivas antes de 1788, año en que se eligió el primer Congreso nacional en los recién creados Estados Unidos de América. La Francia revolucionaria y la República de Batavia fueron los únicos países que se agregaron a esta lista antes de 1800. España tuvo sus primeras elecciones legislativas en 1813, Noruega en 1814, Portugal en 1820 y la Grecia recién independizada en 1823. Por lo menos 8 países latinoamericanos se les sumaron entre 1821 y 1830,³⁹ seguidos por Bélgica y Luxemburgo en 1831. Los años revolucionarios de 1848-1849 extendieron esa lista con 7 más. En ese período 4 países latinoamericanos celebraron sus primeras elecciones legislativas de manera que, para 1850, por lo menos 31 países independientes o territorios dependientes habían tenido al menos una experiencia de votar en, como mínimo, una elección legislativa. Para 1900 ese número llegaba por lo menos a 43. La mayoría de los países que surgieron de la Primera Guerra Mundial habían elegido legislaturas durante parte del período de entreguerras, en el que también varios territorios dependientes celebraron sus primeras elecciones.

En consecuencia, a medida que el tiempo transcurría, aumentaba vertiginosamente el número de personas que votaban cada año en elecciones legislativas. Alrededor de un millón en 1820,

³⁹ Es muy probable que, en realidad, hayan sido más. No tenemos registro de elecciones legislativas durante ese período para varios países latinoamericanos, pero sabemos que se celebraron elecciones presidenciales y que los presidentes eran elegidos en forma indirecta por las legislaturas. Ecuador tuvo elecciones presidenciales en 1830 y Nicaragua en 1825, pero no hay datos de elecciones legislativas. A la vez, es posible que las haya habido antes de 1830 en El Salvador, que celebró sus primeras elecciones presidenciales en 1824 (las primeras elecciones legislativas documentadas se realizaron en 1842), y Perú, que tuvo elecciones presidenciales en 1814 (pero las primeras legislativas registradas son de 1845).

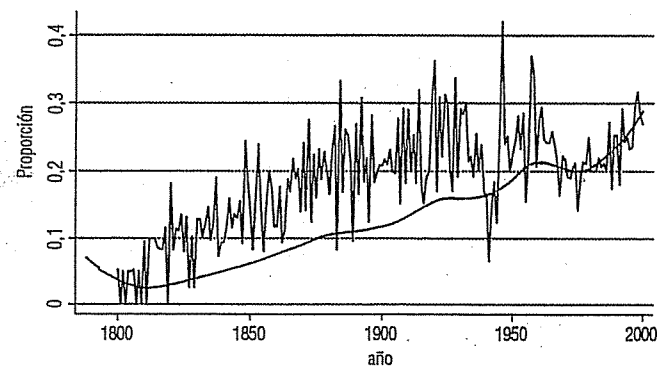
Nótese que no se cuentan aquí las elecciones de las asambleas constituyentes que no debían tener poderes legislativos ordinarios.

luego ese número pasó a por lo menos 2,5 millones en 1850, a como mínimo 21 en 1900, a 125 en 1950 y a 730 millones en 1996. Puede decirse que la multitud de los votantes hizo erupción, de ser un puñado en 1750 pasó a cientos de millones.

La figura 6 muestra la proporción de países y territorios dependientes que tuvieron elecciones legislativas nacionales en cada año entre 1800 y 2000. La línea superior se basa en la información disponible, la cual se encuentra sesgada hacia arriba para el primer período. Esto se debe a que esa serie toma como base el número de países acerca de los cuales se dispone de información, y lo más probable es que en aquellos de los que no hay información no haya habido elecciones. La serie inferior, en cambio, está sesgada hacia abajo porque se basa en el supuesto de que no hubo elecciones en los países de los que no hay datos. La serie verdadera probablemente seguiría la inferior, con valores algo más altos antes de 1900.

Esta observación puede resultar sorprendente para los europeos etnocéntricos, pero vale la pena señalar que los países latinoamericanos experimentaron con las elecciones antes que Eu-

Figura 6. Proporción de países que celebraron elecciones legislativas, 1800-2000. Información disponible y cota inferior.



La cota inferior, regresiones ponderadas localmente, supone que en algunos casos sin información no hubo elecciones. Véase el Libro de Códigos.

Si pensamos en términos cuantitativos en la participación electoral como la proporción de votantes efectivos en relación con el total de la población,⁴² podemos descomponerla mediante la siguiente fórmula:

$$\text{participación} = \frac{\text{votantes}}{\text{población}} = \frac{\text{votantes elegibles}}{\text{población elegibles}} * \frac{\text{votantes}}{\text{elegibles}}$$

donde la fórmula completa depende de que haya habido efectivamente alguna elección. "Participación" será entonces la proporción de los votantes sobre el total de la población, "elegibilidad" la proporción del número de personas legalmente calificadas para votar sobre el total de la población, mientras que "asistencia" es la proporción de votantes efectivos sobre los elegibles. En este lenguaje,

$$\text{participación} = \text{elegibilidad} * \text{asistencia}$$

La figura 7 muestra las tendencias de la proporción promedio de la población que votaba (participación), la proporción de los que tenían derecho a votar (eran elegibles) y la de los que efectivamente votaban sobre los que podían votar (asistencia) en elecciones legislativas nacionales.

Para dar algunos antecedentes, la figura 8 presenta el rango de la asistencia en cada categoría de derechos. Como se ve, la composición del electorado no parece haber tenido ningún efecto sobre la asistencia, lo que implicaría que los cambios en la participación se debieron principalmente a la ampliación de la elegibilidad.

42 Utilizar el total de la población como base introduce un sesgo debido al envejecimiento de ésta, pero los datos sobre la composición de la población por edad son muy escasos.

ropa.⁴⁰ Esto responde, en cierta medida, al hecho de que varias partes de América Latina participaron en 1809 en la elección de una *Junta Central*,* y de este modo se lanzó la idea de las instituciones representativas en un momento en que muchos países europeos estaban inmersos en las guerras napoleónicas y las elecciones todavía eran excepcionales.⁴¹ Pero una razón más general era que las guerras de independencia de América Latina se habían dirigido al mismo tiempo contra el gobierno monárquico, mientras que la mayoría de los países europeos experimentaron un traslado gradual de poder de los monarcas a los parlamentos.

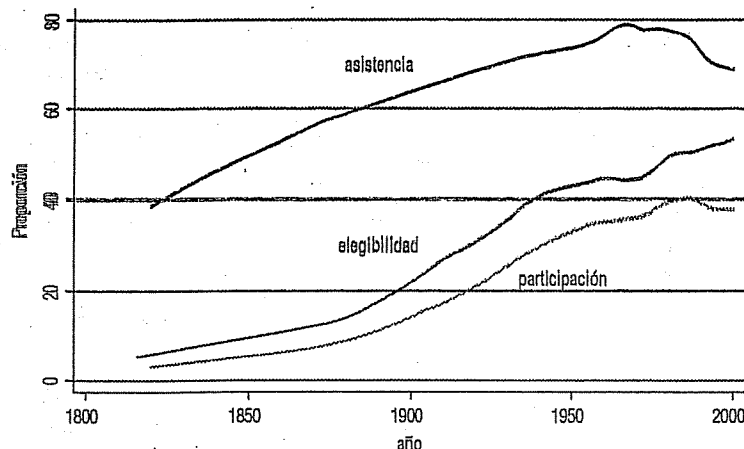
Tabla 1. Primeras elecciones legislativas nacionales, en el tiempo.

	América Latina		Europa occidental	
Antes	N	Prop. cum.	N	Prop. cum.
1820	4	21,1	6	37,5
1830	12	63,2	7	43,8
1850	17	89,5	14	87,5
1870	18	94,7	16	100
Total	19	100	16	100

Nota: Panamá recién se independizó en 1904.

40 Amino (1995, p. 10) observaba que: "el caso latinoamericano presenta una precocidad extraordinaria en el contexto internacional. [...] si observamos el espacio euroasiático en su conjunto, es evidente que América Latina se encuentra en una situación de vanguardia". Para un examen de las primeras Constituciones latinoamericanas, véase Cargarella (2005).
* En castellano en el original. [N. de la T.]
41 Palacios y Moraga (2003, p. 147) destacan su impacto: "Limitadas como fueron, las elecciones de representantes americanos para la Junta Central de 1809 fueron un momento decisivo en el nacimiento de los sistemas políticos modernos en América Latina".

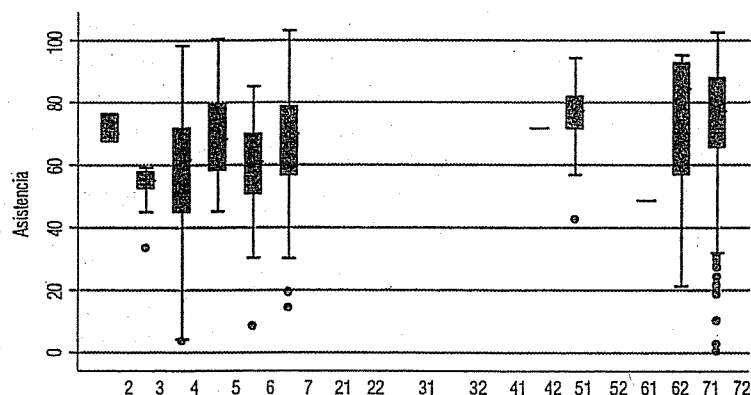
Figura 7. Elegibilidad, asistencia y participación, 1815-2000.



Regresiones ponderadas localmente.

Las observaciones no son necesariamente para las mismas elecciones.

Figura 8. Asistencia por calificaciones para el sufragio.



Para hombres: 2 propiedad, 3 ingreso y alfabetización, 4 ingreso, 5 alfabetización, 6 "independiente", 7 universal.

Para mujeres: el primer dígito indica criterios aplicados a los hombres.

Segundo dígito: 1 = criterios más estrictos para las mujeres.

Segundo dígito: 2 = mismos criterios para las mujeres.

Algunas cifras muy bajas se deben a boicots.

Durante todo el período, la participación aumentó a un promedio de 1,01 puntos porcentuales entre cualesquiera dos elecciones sucesivas sobre las que haya datos.⁴³ La elegibilidad aumentó a un promedio de 1,48, mientras que la asistencia de los elegibles declinó a razón de 0,16 puntos porcentuales. Si descomponemos la variación en la participación vemos que el aumento promedio de la participación se debió exclusivamente a los incrementos de la elegibilidad: del aumento promedio de la participación (1,01) 1,10 se debe a la elegibilidad y -0,09 a la asistencia.⁴⁴ Sin embargo esos porcentajes no nos dicen demasiado, porque la elegibilidad y la asistencia evolucionaron en formas diferentes en los diversos períodos. La figura 9 muestra la descomposición de los cambios promedio en la participación por año.

La elegibilidad fue aumentando a una tasa acelerada hasta la gran oleada de descolonización alrededor de 1960, cuando el sufragio pasó a ser universal en la mayoría de los países, mientras que la contribución de la asistencia fue negativa hasta alrededor de 1900, positiva de 1900 a 1978 y marcadamente negativa después de esa fecha.⁴⁵ Además, la declinación de la asistencia después de 1978 parece haber sido mundial. El promedio de ésta fue de 0,76 puntos porcentuales en 107 elecciones sucesivas en Europa occidental, 0,68 en 150 elecciones en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (Europa occidental más

43 Nótese que esos períodos pueden cubrir episodios en los que el gobierno no fue elegido, pero no períodos en los que hubo elecciones sobre las cuales no se dispone de datos.

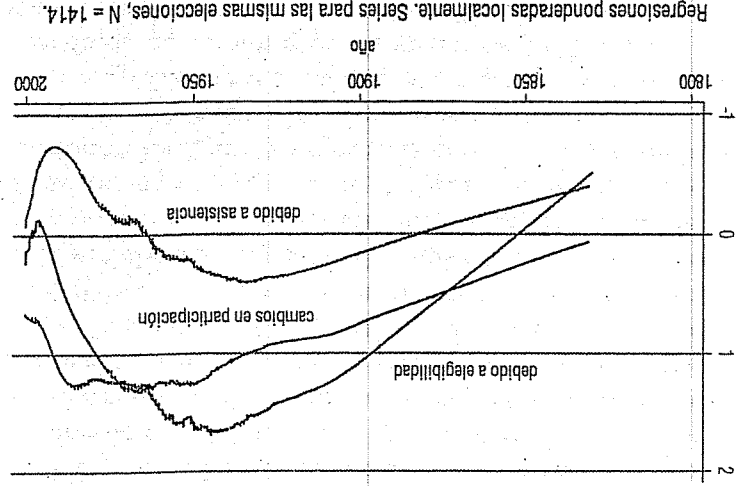
44 Llamemos P_t a la participación, E_t a la elegibilidad y T_t a la asistencia,

$$P_t = E_t T_t$$

y llamemos Δ a la diferencia hacia adelante. Como $P_t = E_t T_t$, $\Delta P_t = \Delta T_t * E_t + T_t * \Delta E_t + \Delta E_t * \Delta T_t$, o $\Delta P_t = T_t * \Delta E_t + \Delta T_t * E_t + 1$. El primer producto a la derecha es la parte debida a los aumentos de la elegibilidad, el segundo a aumentos de la asistencia.

45 Un análisis de splines muestra que la diferencia entre períodos se maximiza tomando 1978 como año divisorio. La diferencia, tanto de intercepciones como de pendientes, no es significativa para ningún punto de quiebre plausible antes de 1978, pero tanto la intercepción como la pendiente son diferentes para los períodos antes y después de 1978.

Figura 9. Descomposición de los cambios en la participación.



Regresiones ponderadas localmente. Series para las mismas elecciones, N = 1414.

Australia, Canadá, Japón, Nueva Zelanda y Estados Unidos) y 0,69 en 438 elecciones en países no miembros de la OCDE, incluyendo una declinación de 0,44 en 102 elecciones en América Latina.

Tabla 2. Descomposición de la participación, por período.

	pre-1915	1915-1977	1978-200	Total
Cambio de la participación	0,54	1,70	0,34	1,01
Debido a elegibilidad	0,46	1,19	1,18	1,10
Debido a asistencia	0,09	0,63	-0,84	-0,09
N	163	676	575	1414

Así, aun cuando la asistencia de los elegibles estaba aumentando, el crecimiento de la participación se debió más a las reglas que de-terminaban quién podía ejercer su derecho a votar que a decisio-nes individuales.

RELACIONES ENTRE EL LEGISLATIVO Y EL EJECUTIVO

El ideal del autogobierno debía ser realizado por instituciones re-presentativas. ¿Pero qué tipo de instituciones representativas se-rían las que mejor realizarían ese ideal? El diseño óptimo de esas instituciones fue tema de eruditos debates entre los fundadores, pero las diferencias entre instituciones reales se debieron más a las circunstancias históricas en las que fueron establecidas que a divergencias de ideas.

Con excepción de las comunas suizas y las repúblicas de Italia y

Batavia, los países europeos fueron monarquías hasta 1789. Los po-deres de los monarcas estaban limitados por condiciones constitu-cionales únicamente en Polonia, donde cada rey recién elegido te-nía que aceptar determinadas limitaciones (*pacta conventa*, véase Jédruich, 1998), en Inglaterra a partir de 1688, y en Suecia durante la "Era de la Libertad" de 1719 a 1772 (Roberts, 2002). Otros mo-narcas tenían poder absoluto, o por lo menos no tenían constitucio-nes formales. La Revolución Francesa, que abolió temporalmente la monarquía, encontró ecos constitucionales en todo el continente. Empezando de nuevo por Suecia en 1809 y después Noruega en 1814, varias monarquías europeas pasaron a ser monarquías consti-tucionales, incluyendo la de la Restauración francesa. Sin embargo,

las relaciones entre el ejecutivo, encabezado en forma nominal por los monarcas, y los parlamentos, que dominaban la bolsa pero for-malmente no tenían voz en la composición de los ministerios del rey, eran intrínsecamente conflictivas y, por consiguiente, inestables. El surgimiento de sistemas parlamentarios, en los que los gobiernos servían a discreción de las mayorías parlamentarias, fue un proceso gradual que experimentó cambios y contratiempos. Además, en va-rios países la práctica surgió antes de ser consagrada por las leyes,

mientras que en otros el principio fue legalizado pero no aplicado. El ascenso del parlamentarismo no siguió la misma trayectoria en los diferentes países. Fue gradual, casi imperceptible en Gran Bretaña⁴⁶—considerada a menudo como el caso prototípico—, así

46 Para un penetrante análisis de la evolución de las opiniones sobre el sistema parlamentario británico, véase Vile (1998, capítulo 8).

como en Bélgica, Dinamarca, Noruega, Holanda y Suecia. Estuvo marcado por acontecimientos revolucionarios en Francia, donde finalmente se impuso en 1877, bajo un gobierno republicano. Y no progresó mucho en Prusia, ni más tarde en Alemania (Schmitt, 1993, pp. 478-483), ni en Austria, donde tuvo que esperar la abolición de las monarquías. Finalmente, en los lugares donde se conservaron las monarquías, prevaleció la precoz caracterización de la monarquía parlamentaria de Thiers: "El rey reina, pero no gobierna".

Por otra parte, empezando por Estados Unidos, los países que se liberaron de monarcas distantes o que derrocaron a monarcas locales enfrentaron el problema sin precedentes de tener que organizar gobiernos a partir de cero. No tenían idea de cómo hacerlo: los ejemplos eran escasos y en su mayoría no muy inspiradores, y los planos teóricos, demasiado abstractos para guiar la práctica.

Terminaron en lo que hoy llamamos "presidencialismo", pero fue más bien por casualidad. Y el hecho de que haya subsistido por dos siglos no lo hace menos accidental: sólo muestra el poder de la inercia o, para emplear un lenguaje más apropiado, de la "dependencia de la senda". El hecho sorprendente es que tanto los franceses, que habían derrocado a su rey, como los estadounidenses, que se rebelaron contra uno distante, no tenían idea de qué poner en su lugar. El Acuerdo de Confederación [*Articles of Confederation*] no creaba ningún poder ejecutivo: sólo daba al Congreso la autoridad de "nombrar los otros comités y funcionarios civiles que resulten necesarios para manejar los asuntos generales de los estados unidos bajo su dirección" (art. IX). Las constituciones de Pennsylvania y New Hampshire, de 1776, no preveían ningún jefe individual del ejecutivo, mientras que Delaware, Carolina del Sur y New Hampshire, en 1784, sí designaban un jefe único al que denominaban "presidente". Sin embargo, Carolina del Sur en 1778, Pennsylvania en 1790, Delaware y New Hampshire en 1792 cambiaron ese título a "gobernador". Después de eso, en el lapso de dieciséis años, New Hampshire pasó de no tener jefe del ejecutivo a tener un "presidente" y después un "gobernador". Todavía el 16 de abril de 1787, tratando de convencer a

Washington de la necesidad de una nueva Constitución que incluyera "un ejecutivo nacional", Madison no tenía nada concreto que proponer: "Apenas me he aventurado hasta ahora", tenía que admitir, "a formarme una opinión sobre la manera como debería estar constituido, sobre las autoridades de que debería ser investido" (Madison a Washington, cit. en Ketcham, 1986, p. 34). En la Convención,⁴⁷ todavía el 4 de junio, James Madison observaba que "Todavía no hemos podido definir los poderes del ejecutivo". El primer borrador de la Constitución (del 6 de abril) todavía establecía que un presidente sería elegido por la legislatura por siete años, con prohibición de reelegirlo. Las condiciones definitivas sólo se formularon el 4 de septiembre, trece días antes de la firma de la Constitución.

Lo que resulta asombroso, aunque sólo en la retrospectiva omnisciente, es que los redactores del documento no distinguieran en forma analítica entre las dos funciones tradicionalmente desempeñadas por los monarcas, es decir, la de cabeza del Estado y la de cabeza del gobierno. Después de todo, podríamos haber pensado que personas obsesionadas con impedir la tiranía podrían haber querido separar de alguna manera esas funciones. En 1821 Constant las diferenciaba (cit. en Pasquino, 1998, p. 136): "Hay dos poderes en el poder monárquico: el poder ministerial y el poder real o regio [...]. El poder regio está por encima, es una autoridad neutral que modera las fricciones y restaura el equilibrio [...]. El poder regio interviene solamente para terminar todos los conflictos peligrosos y para preservar la armonía amenazada". La idea de Constant se implementó en la Constitución Brasileña de 1824, que en su Parte V, titulada "Del poder moderador", declaraba que "El poder moderador es la clave de toda organización política; está delegado exclusivamente en el emperador como dirigente supremo de la nación y su primer representante" (cit. en Schmitt, 1993, p. 432). Sin embargo, tuvieron que transcurrir casi cien años para que la idea de un presidente que no gobierna

47 Todas las referencias a la Convención se basan en los documentos reunidos en Ketcham (1986).

fuera constitucionalizada en Francia en 1875 y, aun más, antes de la invención de sistemas semipresidenciales.

El monarca, el ejecutivo colectivo o el presidente eran los tres ejemplos disponibles para el resto de los americanos, cuando primero Haití, en 1804, y después Venezuela, en 1811, se proclamaron independientes. En varios países la primera forma del ejecutivo fue colectiva, de modo simultáneo o con rotación en el cargo. La Argentina de 1811 a 1814 y Venezuela entre 1811 y 1812 fueron gobernadas por triunviratos. Venezuela, al igual que Paraguay, también adoptó brevemente un supremo poder ejecutivo rotatorio. Pero, para entonces, el ejecutivo colectivo francés ya no existía y esa experiencia no sirvió de referencia a los fundadores latinoamericanos.⁴⁸ Lo que tenían más presente era Filadelfia: el intermediario fue el general Francisco de Miranda, que participó en la guerra de independencia de Estados Unidos y llegó a ser la figura central en la proclamación de la Constitución de las Provincias Unidas de Venezuela en 1811.⁴⁹ Pero también recorda-

⁴⁸ No cabe duda de que el pensamiento francés tuvo gran influencia en América Latina. En cuanto a la experiencia efectiva de los franceses, la cosa no está tan clara. Palmer (1964), en quien uno aprende a confiar, afirma que su impacto fue insignificante. En cambio, Soriano (1969, p. 34) sostiene que las constituciones francesas influyeron en Bolívar.

⁴⁹ Los problemas de la identificación son dos. Uno es que, si bien varios países fueron gobernados inicialmente por un órgano colectivo, es posible que éstos hayan surgido de los cabildos locales, y no de la imitación del régimen francés. Segundo, las declaraciones de derechos podrían haber sido, y fueron, inspiradas tanto por la Declaración Francesa como por el *Bill of Rights* estadounidense. Nótese, sin embargo, que en contra de la opinión de Miranda la Constitución de 1811 establecía la rotación en el poder entre los miembros de un triunvirato, antes que un solo ejecutivo (Soriano, 1969, p. 21). Un año más tarde el Congreso concedió a Miranda poderes extraordinarios, primero con el título de *generalísimo* y después de *dictador*. Es posible que Miranda haya sido la primera persona en tener el título de "dictador" en la época moderna, pero la denominación todavía se basaba en el concepto romano de la dictadura. Entre 1808 y 1809 Miranda escribió un *Esquiss de gouvernement fédéral*, especie de plano que justificaba una dictadura excepcional invocando la experiencia de Roma (Aguilar Rivera, 2000, p. 169).

ban la Constitución de Cádiz, adoptada en España en 1812, que conservaba la monarquía pero limitaba seriamente sus poderes. El sentimiento favorable a una solución monárquica surgió en forma intermitente en la mayoría de los países latinoamericanos. En la Asamblea Nacional de Tucumán, Argentina (1816), el general Beltramo propuso *una monarquía temporal*,* un proyecto de un rey nativo de América, un monarca de ascendencia incaica antes que de linaje europeo. El general San Martín también estaba a favor de una solución monárquica (López-Alves, 2000, p. 179). En Uruguay hubo cierto sentimiento favorable a una monarquía bajo un príncipe italiano o británico. Por último, solamente Brasil adoptó esa solución hasta que se transformó en república en 1889. En México el primer emperador, Agustín de Iturbide, duró dos años, con un breve retorno a la monarquía entre 1862 y 1867. La razón, según Kippy (1965, p. 89), fue que "las realidades europeas y los monárquicos americanos tuvieron dificultades para llegar a un acuerdo, Estados Unidos se oponía a tener reyes en América, las princesas eran difíciles de encontrar y el pueblo no estaba dispuesto a tolerarlos". Por su parte, Diniz (1984, p. 155) sostiene que el presidencialismo prevaleció en América Latina porque "estaba mucho más cerca de los intereses oligárquicos que de los ideales democráticos".

El presidencialismo prevaleció —con el tiempo todos los sistemas políticos latinoamericanos, democráticos o autocráticos, civiles o militares, serían encabezados por presidentes—,⁵⁰ pero la alternativa se vio complicada desde el principio por el anhelo de Bolívar de mantenerse en el cargo para siempre.⁵¹ *El Libertador*

* En castellano en el original. [N. de la T.]

⁵⁰ El término mismo tiene raíces débiles en la tradición colonial española. "La presidencia" era una unidad administrativa en el virreinato, regida por un "presidente" que, como miembro de la

Audencia, tenía facultades jurisdiccionales.

⁵¹ Sobre la ambición de Bolívar como pecado original de América Latina, véase C. García Márquez, *El general en su laberinto*. La carta de Bolívar a Sucre en 1827 resultó profética: "Se dirá", decía Bolívar, "que he liberado al Nuevo Mundo, pero no se dirá que he

perfeccionado la estabilidad y la dicha de las naciones que lo componen" (cit. en Soriano, 1969, p. 38).

dor* no se atrevió a afirmar la monarquía, pero hizo saber que su ideal era la monarquía constitucional inglesa y que estaba deseoso de convertirse en monarca vitalicio, incluso bajo el título de presidente (*Discurso de Angostura*, 1819).⁵² “El Presidente de la República”, dijo Bolívar, “viene a ser, en nuestra Constitución, como el sol que, firme en su centro, da vida al Universo. Esta suprema Autoridad debe ser perpetua porque en los sistemas sin jerarquías se necesita, más que en otros, un punto fijo alrededor del cual giren los Magistrados y los ciudadanos” (Bolívar, 1969, p. 130). La ambición monárquica de Bolívar inspiró a los latinoamericanos un temor que sólo se atenuaría a fines del siglo XX y que llegó a institucionalizarse en la limitación de los mandatos, el “nudo gordiano” de la política latinoamericana (De Luca, 1998). Sólo una Constitución, redactada por el propio Bolívar, que duró dos años en Bolivia a partir de 1826 y aún menos en el Perú, concedía al Presidente un mandato vitalicio.

Eran soluciones focales, pero no excluían la inventiva. El plan para el gobierno provisional elaborado por Francisco de Miranda en la década de 1790 incluía un ejecutivo elegido por el Parlamento, cuyo título había de ser “*el Inca*”^{**} (Palacios y Moraga, 2003, p. 102). Los dos primeros líderes chilenos asumieron el título de “Supremo Director de la Nación”, aunque de ahí en adelante serían presidentes. El primer título de Miranda fue el de “*Generalísimo*”^{**} El más creativo fue el doctor José Gaspar Rodríguez de Francia, quien —después de llegar a ser en 1813 uno de

52 Es éste un texto fascinante. Primero, Bolívar argumenta en contra de seguir el ejemplo de Estados Unidos de presidentes elegidos por un plazo determinado, citando a Montesquieu en el sentido de que las instituciones deben reflejar las condiciones locales. Pero, después, continúa observando que el país que mejor había conseguido combinar poder, prosperidad y estabilidad era Inglaterra. Entonces está preparado para hacer su jugada: ustedes tendrán un Senado hereditario, a ser elegido por el actual Congreso de entre ustedes, a quienes la República debe su existencia, y yo me convertiré en el monarca hereditario británico bajo el título de Presidente.

* En castellano en el original. [N. de la T.]

** En castellano en el original. [N. de la T.]

los dos cónsules que debían alternarse cada cuatro meses, y después de un dictador nombrado por tres años— en 1816 se proclamó “*Dictador Perpetuo*”^{*} del Paraguay y gobernó hasta 1840 como “*El Supremo*”^{**53} Esto puede parecer anecdótico, pero la innovación de Francia fue a la vez radical y duradera, al punto de que merece ser colocada junto a la invención de Lenin de un Estado de partido único. Era radical porque el único modelo de dictadura conocido en la época era el romano, y en éste la dictadura era un poder delegado, excepcional y de duración limitada. Un “dictador perpetuo” era un oxímoron para el lenguaje de la época.⁵⁴ Además, el último intento de hacer perpetua la dictadura, casi veinte siglos antes, no auguraba nada bueno para el destino del doctor Francia. Y, sin embargo, su invención resultó duradera: estableció el precedente para caballeros tan ilustres como Mussolini, Hitler, Franco, Kim Il Sung, Khadafi o Castro.⁵⁵ Paradójicamente, ese precedente raras veces fue seguido en América Latina.

La mayoría de los países que surgieron de sus respectivas potencias coloniales heredaron sus instituciones, pero cuando en África, después de la independencia, aparecieron regímenes de partido único, muchos de ellos pasaron de sistemas parlamenta-

* En castellano en el original. [N. de la T.]

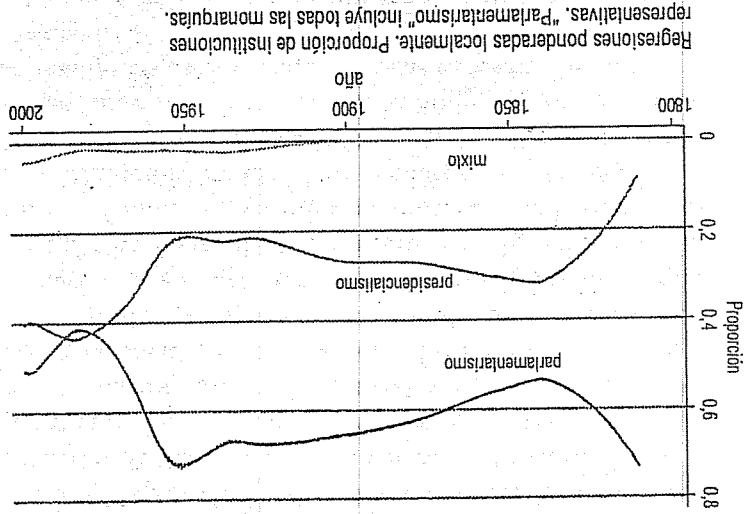
** En castellano en el original. [N. de la T.]

53 Francia es el protagonista de una novela histórica ricamente documentada: *Yo el supremo*, de Augusto Roa Bastos. No pude encontrar en ella, sin embargo, ninguna sorpresa en relación con la idea de un dictador perpetuo.

54 Cuando Bolívar quiso renunciar a la primera de sus tres dictaduras, por ejemplo, le pidieron que se mantuviera en el cargo en los siguientes términos: “Quédese Vuestra Excelencia como Dictador, continúe en sus esfuerzos por salvar a la Patria, y una vez que lo haya hecho, entonces restaure el pleno ejercicio de la soberanía proponiendo un gobierno democrático”. Sobre Bolívar y la dictadura, véase Aguilar Rivera (2000, cap. V).

55 No incluyo a Stalin porque, a la luz de la teoría marxista, se suponía que la “dictadura del proletariado”, que él personificaba, era una fase de transición. Además, cumplió mandatos según la Constitución Soviética de 1936.

Figura 10. Tipos de instituciones representativas, 1810-2000.



rios a presidenciales. La separación de las funciones de jefe del Estado y jefe del gobierno fue apareciendo gradualmente en los países europeos que conservaron la monarquía, pero la idea programática de distinguir las solo hizo su primera aparición en la Constitución de Weimar de 1919. Puestos a elegir entre el modelo presidencial de Estados Unidos y el parlamentario francés, los alemanes optaron por un término medio enve los dos: por un lado, el gabinete y cada uno de los ministros dependía de la confianza del Reichstag; por el otro, el presidente era elegido por el pueblo y él nombraba al jefe del gobierno (Schmidt, 1993, p. 497).⁵⁶ Entre las dos guerras mundiales siguieron el mismo camino Austria, Finlandia, Checoslovaquia, Estonia y la República Española a par-

⁵⁶ Schmidt considera que la presidencia se basa en "el principio monárquico", pero también destaca que la idea de la democracia directa contribuyó a la introducción del presidente elegido en forma directa e independiente.

tir de 1931. Ese experimento no terminó bien, y para 1946 sólo quedaban tres regímenes "mixtos" o "semipresidenciales" en el mundo: Austria, Finlandia (que lo abandonó en 1999) e Islandia. No obstante, entre 1946 y 2002, otros 32 países optaron por sistemas mixtos al menos por algún tiempo (Cheibub, 2007, p. 45). La figura 10 muestra las frecuencias relativas de esos ordenamientos en el tiempo. Nótese, sin embargo, que la imagen es sólo aproximada, porque incluye como regímenes parlamentarios todas las monarquías con legislaturas activas, independientemente de que operaran sobre el principio de la responsabilidad del gobierno ante el Parlamento.