

# Revista Latinoamericana de Política Comparada

Volumen N°. 10 • julio 2015 • ISSN: 1390-4248



Centro Latinoamericano de Estudios Políticos

Revista Latinoamericana de  
Política Comparada

ISSN: 1390-4248 • julio 2015 • Volumen N°. 10

Esta revista se edita con la participación de:

Asociación Uruguaya de Ciencia Política  
Asociación Chilena de Ciencia Política  
Sociedad Argentina de Análisis Político - Revista SAAP  
Asociación Ecuatoriana de Ciencia Política  
Asociación Boliviana de Ciencia Política





# Índice

---

<b>Editorial</b> .....	5-10
<b>PARTE I: PERSPECTIVAS TEÓRICAS</b>	
<b>¿Cómo analizar las calidades democráticas?</b> .....	13-36
Leonardo Morlino	
<b>PARTE 2: CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA</b>	
<b>Cultura política, dispositivos disfuncionales y democracia en Bolivia</b> .....	39-86
Marcelo Varnoux Garay	
<b>La calidad de la democracia en Brasil: un régimen institucionalizado entre la inseguridad individual y desigualdad social</b> .....	87-122
Carlos Ugo Santander Joo, Carlos Federico Domínguez Avila, João Carlos Amoroso Botelho y Pedro Santos Mundim	
<b>Ecuador: un régimen híbrido</b> .....	123-148
Simón Pachano y Sergio García	
<b>El Salvador: paradigma de una democracia imperfecta</b> .....	149-172
Martha Liliana Gutiérrez Salazar	

**Guatemala, una democracia sin partidos** . . . . . 173-197  
Carlos Meléndez

**Fortalezas y debilidades  
de una democracia de calidad en Uruguay** . . . . . 199-218  
Carlos Moreira

PARTE 3:

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

**La calidad de las democracias en América Latina** . . . . . 221  
Daniela Aguilar

**Democracies and Dictatorships in Latin America:  
Emergence, Survival and Fall,** . . . . . 222-223  
Francesca Cepeda de la Torre

**Discursos progresista y conservadores en la élite  
política chilena,** . . . . . 224-225  
Leticia M. Ruiz Rodríguez,

# Editorial

---



Si hasta hace algunos años buena parte de producción académica sobre América Latina se concentraba sobre los procesos de transición y consolidación de sus regímenes políticos, uno de los temas que comienzan a generar mayor atención de los especialistas es el relacionado con la “calidad de la democracia”.

Aunque todavía dista mucho de convertirse en programa robusto de investigación comparada, en los cuales se aprecie un desarrollo más prolífico en términos de teoría, concepto y programa para la investigación empírica, los trabajos desarrollados por Beetham (1994), Beetham y Weir (1995), Klug (1998), Dahl (2002), Altman y Pérez-Liñán (2002), O’Donnell, Iazzetta y Vargas-Cullell (2004), O’Donnell (2005, 2006), Roberts (2010), Vargas-Cullell (2008), Diamond y Morlino (2005), Morlino (2007, 2010), Munck (2007), Levine y Molina (2007, 2011, 2013) y Mainwaring, Scully y Cullell (2010) han sido un aporte importante.

Sin embargo, esta área de reflexión no ha estado exenta de dificultades. Uno de los más importantes tiene que ver con el evidente desacuerdo en torno de la definición de calidad de la democracia. No voy a hacer una caracterización in extenso de las diferenciaciones que se han hecho hasta el momento en este subcampo de la política comparada pero, sirva como ejemplo, las variaciones que se pueden encontrar en enfoques desarrollados por Levine y Molina, Mainwaring, Scully y Cullell o Diamond y Morlino. En estos y en otros casos se aprecia una inclinación por usar definiciones mínimas o amplias de democracia, a poner énfasis más en los resultados que en los procedimientos o a destacar más atributos que otros al momento de definir los índices de calidad de la democracia.

Levine y Molina, por ejemplo, parten de un concepto procedimental de democracia. Esta es entendida como “un conjunto de procedimientos y derechos que la sustentan, mediante los cuales los ciudadanos de un país pueden elegir a sus gobernantes, influir en sus decisiones y exigirles responsabilidad” (Levine y Molina, 2011). De esta definición se derivan cinco dimensiones que son usadas para la investigación empírica: a) decisión electoral; 2) participación; 3) respuesta a la voluntad popular; 4) rendición de cuentas; 5) soberanía. Como

dicen sus autores, esta no pretende ser una versión acaba o definitiva sino más bien una contribución respecto al camino a seguir para superar los problemas que los índices hasta ahora utilizados presentan para medir la calidad de la democracia (Levine y Molina, 2013: 121).

Asimismo, el enfoque desarrollado por Mainwaring, Scully y Cullell es distinto. Estos autores plantean un índice para evaluar el éxito de los gobiernos en generar bienestar para la población. Aunque tiene relación con otros índices usados para medir la calidad de la democracia, Mainwaring, Scully y Cullell se concentran en la “gobernanza democrática” pero no tanto en los aspectos procedimentales sino en los resultados. Resultados de la democratización en un punto dado en el tiempo.

En el caso de Diamond y Morlino, aunque reconocen la importancia de los aspectos procedimentales de la democracia, adoptan una posición diferente a la de otros autores. Calidad de la democracia es aquel orden institucional estable que permite la realización de la libertad y la igualdad de los ciudadanos a través de instituciones y mecanismos adecuadamente funcionales, evaluados en relación con procedimientos, contenidos y resultados (Morlino 2011).

Como puede verse, a diferencia de Mainwaring, Scully y Cullell que ponen énfasis en los resultados, Diamond y Morlino destacan tres aspectos que para ellos son fundamentales: procedimientos, contenidos y resultados. Cada uno de estos aspectos tiene diferentes implicaciones para la investigación empírica. De ahí que, en el caso de Morlino, haya propuesto ocho dimensiones no excluyentes entre sí. 1) Estado de derecho; 2) rendición de cuentas electoral; 3) rendición de cuentas inter-institucional; 4) participación; 5) competencia política; 6) pleno respeto de derechos y libertades; 7) progresiva realización de igualdad política, social y económica; 8) responsabilidad o responsiveness.

Como podrá apreciarse, estos enfoques han llevado no solo a que se generen distintos abordajes teóricos sino incluso resultados diferentes de una misma realidad. Es decir, valoraciones de diverso tipo de un mismo país, dependiendo del marco teórico y metodológico que se use.

En este volumen de la Revista Latinoamericana de Política Comparada se presentan varios artículos que analizan la realidad de la región desde la perspectiva de la calidad de la democracia. No obstante, en todos ellos se toma como referencia de análisis el enfoque desarrollado por Leonardo Morlino, el cual ha sido adoptado por la Red de Estudios de la Calidad de la Democracia en América Latina.

En la parte inicial de este número, Perspectivas teóricas, destacamos la colaboración del profesor Leonardo Morlino, con el artículo *¿Cómo analizar las calidades democráticas?* En este, a más de lo mencionado anteriormente, Morlino esboza los aspectos esenciales de su enfoque. Es decir, cómo debe entenderse el término calidad y qué es una democracia de calidad para luego abordar más en detalle los aspectos procedimentales como Rule of Law o Estado de derecho, rendición de cuentas, participación y competencia, los aspectos



sustantivos o de contenido como respeto de libertades y progresiva realización de igualdad y, finalmente, los aspectos de resultados como responsabilidad o *responsiveness*.

Pese a que esta caracterización distingue entre procedimientos, contenidos y resultados, es necesario mencionar que generalmente todas estas dimensiones se hallan interrelacionadas teórica y empíricamente, siendo, en algunas ocasiones, difícil delimitar la frontera entre una y otra. Por ejemplo, uno de los tipos de mecanismos de rendición de cuentas (*accountability* horizontal) busca materializar el principio de separación de poderes, propio del Estado de Derecho. Sin embargo, podría ser considerado como parte de este último. De igual modo, esta relación no siempre opera en un mismo sentido. Hay casos en los que se puede encontrar un gobierno altamente receptivo a las preferencias mayoritarias de la población pero, sin embargo, podría restringir los derechos de las minorías.

No obstante, para Morlino todas estas dimensiones están conectadas recíprocamente. El *rule of law* en sus diversos aspectos hace posible el ejercicio de la *accountability*, mientras que una efectiva *accountability* (horizontal) permite mejorar el sistema legal y su respeto; por otro lado, el *rule of law* es una premisa esencial para la *responsiveness* y ésta, a su vez, es un presupuesto importante para alcanzar un juicio de *accountability*.

El artículo de Marcelo Varnoux Garay, *Cultura política, dispositivos disfuncionales y democracia en Bolivia*, se propone analizar los factores que influyen en la calidad del modelo democrático en Bolivia. Según el autor, dos aspectos inciden en ello. En primer lugar, la persistencia de percepciones sociales que consideran que la única fuente de riqueza del país son sus recursos naturales y, en consecuencia, el control del Estado es fundamental para ciertos grupos de hacerse del poder. En segundo lugar, hay una extendida cultura política pre-moderna que tiene fuertes rasgos de autoritarismo que es prácticamente incompatible con los principios y valores de la democracia. Esta cultura desarrolla ciertos “dispositivos disfuncionales” que bloquean el correcto funcionamiento de todas las dimensiones democráticas, particularmente las de procedimiento.

El artículo de Carlos Ugo Santander, Carlos Federico Domínguez, Joao Amoroso y Pedro Santos analizan el caso de Brasil. Para estos autores el análisis realizado desde una perspectiva de la calidad de la democracia presenta avances significativos en torno a derechos políticos y control de los gobernantes e instituciones. Sin embargo, de las ocho dimensiones estudiadas, los obstáculos más relevantes están asociados a la inseguridad individual y el orden civil, así como las asimetrías generadas por la desigualdad que son parte de las dimensiones de Estado de Derecho y solidaridad/igualdad.

El artículo de Simón Pachano y Sergio García, *Ecuador, un régimen híbrido*, presenta, al igual que los otros textos incluidos en este volumen, los resultados de la aplicación de las ocho dimensiones de calidad de la democracia en Ecuador. A diferencia de otros estudios que se han hecho en este campo, los autores no se centran en un determinado momento





específico sino que basan su análisis en datos correspondientes a casi una década. Evidencian cambios significativos en términos de calidad de la democracia en este periodo, los cuales dividen en dos etapas. Una primera donde se dio importancia a la inclusión política pero que sacrificó en buena medida la inclusión de ciertos sectores sociales y aspectos del Estado derecho. Una segunda etapa en la que se desmoronó el orden instituido producto del proceso de transición. El Ecuador, según Pachano y García, ha caminado hacia la conformación de una democracia que privilegia la ciudadanía social, otorga importancia secundaria a la ciudadanía civil y reduce los espacios para el ejercicio de una ciudadanía política. Por lo tanto, su democracia presenta serias deficiencias en dos de sus componentes esenciales (libertades y derechos) y en dos de sus aspectos procedimentales (participación y representación). Se trata de un tipo de régimen que se aleja de la definición de democracia política (Dahl) y se acerca a una forma disminuida de democracia. A un régimen híbrido definido por Morlino.

El texto de Martha Liliana Gutiérrez, *El Salvador: paradigma de una democracia imperfecta*, realiza, al igual que los otros artículos del presente volumen, un análisis de El Salvador en función de las ocho dimensiones de calidad de la democracia. En cuanto a las dimensiones procedimentales muestran un nivel crítico. Tienen un bajo puntaje Estado de Derecho (2,09), participación (2,11), competencia (2,50), rendición de cuentas inter-institucional (2,64), capacidad de respuesta (2,88), efectividad de la equidad (2,17) y libertad (2,17). La dimensión rendición de cuentas electoral sobresale con un puntaje de 3,70. La debilidad del Estado de Derecho repercute negativamente en otras dimensiones como rendición de cuentas, así como en los bajos niveles de participación y competencia. Esto le lleva a Gutiérrez a concluir que El Salvador está en el límite de lo que puede considerarse como democracia (de calidad).

El artículo de Carlos Meléndez, *Guatemala, una democracia sin partidos*, se estructura en función de dos interrogantes: ¿Cómo afecta al régimen político la permanencia de partidos que no están enraizados socialmente y dejan de cumplir sus funciones fundamentales? ¿Cuál es la relación entre calidad de la democracia y fragilidad partidaria? Según el autor, los resultados obtenidos de la aplicación de las ocho dimensiones de calidad de la democracia responden a estas preguntas. Guatemala es uno de los países de América Latina que tienen uno de los desempeños más bajos en términos de calidad de la democracia y eso se debe a la debilidad del sistema de partidos. La ausencia de partidos institucionalizados, legítimos y con presencia territorial hace que, según Meléndez, se inhiba el afianzamiento e interacción virtuosa de dimensiones claves de la democracia como accountability electoral, inter-institucional, competencia política, participación y responsiveness.

Finalmente, Carlos Moreira aborda el caso de Uruguay. En el artículo *Fortalezas y debilidades de una democracia de calidad en Uruguay* Moreira realiza un balance en función de las ocho dimensiones formuladas por Morlino. Los resultados muestran aspectos positivos

y otros que deberían mejorarse. Entre los positivos están las dimensiones de rendición de cuentas electoral, competencia y participación política. Estos aspectos estarían incidiendo sobre las dimensiones de capacidad de respuesta y legitimidad, así como en materia de libertades e igualdad/solidaridad. Entre las dimensiones que deberían mejorarse estarían las correspondientes a Estado de Derecho y rendición de cuentas inter-institucional. Pese a los avances que ha tenido la democracia en Uruguay persisten problemas relacionados con la garantía de una justicia moderna, eficiente e independiente de los otros poderes del Estado. Esos déficits en la administración de justicia serían los factores que podrían explicar las dificultades de responsiveness de los últimos gobiernos democráticos.

Esperamos que este volumen de la Revista Latinoamericana de Política Comparada sea de su interés pero, sobre todo, contribuya al desarrollo de la calidad de la democracia en un campo sólido de estudios de la política comparada.



## Bibliografía

- Altman, David y Pérez-Liñán, Anibal (2002). "Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries". *Democratization* 9 (2): 85-100.
- Beetham, David (1994). "Key Principles and Index for a Democratic Audit", en D Beetham (ed), *Defining and Measuring Democracy*, London, Sage, pp. 7-21.
- Beetham, David y Stuart Weir (1998). *Political power and democratic control in Britain*, Londres, Routledge.
- Dahl, Robert A. (1998). *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Diamond, Larry and Leonardo Morlino (2005). "Introduction". En Larry Diamond and Leonardo Morlino, eds, *Assessing the Quality of Democracy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press. Pp. ix-lxiii.
- Klug, Francesca, Starmer, K y Stuart Weir, (1998). *The three pillars of liberty: political rights and freedoms in the United Kingdom*, Londres, Routledge.
- Levine, Daniel y José Enrique Molina. Eds. (2011). *The Quality of Democracy in Latin America*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- Levine, Daniel y José Enrique Molina (2007). "La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada". *América Latina Hoy* 45 ( abril): 17-46.
- Levine, Daniel y José Enrique Molina (2013). "La calidad de la democracia: fortalezas y debilidades en América Latina", en: Mantilla Baca, Sebastián y Gerardo L. Munck, La calidad de la democracia: perspectivas desde América Latina, Quito, Centro Latinoamericano de Estudios Políticos (CELAEP), pp. 119-154.

- Mainwaring, Scott, Timothy Scully, y Jorge Vargas Cullell (2010). "Measuring Success in Democratic Governance in Latin America" Pp 11-51 en Scott Mainwaring, Timothy Scully y Jose Vargas Cullell, eds, *Democratic Governance in Latin America*, Stanford; Stanford University Press.
- Mazucca, Sebastian (2007). "Reconceptualizing Democratization: Access to Power Versus Exercise of Power". In Gerardo Munck, ed., *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*. New York: Oxford University Press. Pp. 39-49.
- Morlino, Leonardo (2007). "Good" and "bad" democracies: How to conduct research into the quality of democracy". *Working Paper 85/2007*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, descargado Junio 15, 2009,
- Morlino, Leonardo (2004). "Good' and 'Bad' Democracies: How to Conduct Research into the Quality of Democracy". *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 20 (1): 5-27.
- Munck, Gerardo (2007). "The Study of Politics and Democracy: Touchstones of a Research Agenda" In Gerardo Munck, ed., *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*. New York: Oxford University Press. Pp. 25-37.
- O'Donnell, Guillermo (2003). "Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust". En *Democratic Accountability in Latin America*, eds. Scott Mainwaring y Christopher Welna. Oxford: Oxford University Press, pp. 34-54.
- O'Donnell, Guillermo (2004). "Human Development, Human Rights and Democracy", En: O'Donnell, Guillermo, Iazzetta, Osvaldo y Jorge Vargas-Cullell, *The quality of democracy: theory and applications*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, pp. 9-91
- O'Donnell, Guillermo (2005). "Why the Rule of Law Matters", en: Diamond, Larry y Leonardo Morlino (eds.), *Assessing the quality of democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University, pp. 3-16.
- O'Donnell, Guillermo (2006). "Hacia un estado de y para la democracia", En: Mariani, Rodolfo (ed), *Democracia/estado/ciudadanía: hacia un estado de y para la democracia en América Latina*, Perú, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Lima, pp. 25-63.
- Roberts, A. (2010). *The quality of democracy in Eastern Europe: public preferences and policy reforms*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Vargas-Cullell, Jorge (2008). "Democratización y calidad de la democracia", in Ochoa, O (ed), *La reforma del estado y la calidad de la democracia en México: una reflexión sobre sus instituciones*, Monterrey, Miguel Ángel Porrúa – Escuela de graduados en administración pública del Tecnológico de Monterrey, pp. 11-41





Parte 1:

---

Perspectivas teóricas



# ¿Cómo analizar las calidades democráticas?

Leonardo Morlino\*

13



## Resumen:

Una democracia de calidad constituye un régimen ampliamente legitimado y estable con instituciones confiables, que además satisface completamente a sus ciudadanos. El presente artículo introduce las pautas para analizar la calidad de la democracia y proporciona un marco teórico propicio que incluye de manera detallada las dimensiones y sub-dimensiones de la democracia.

*Palabras claves:* democracia, ajuste de cuentas, calidad, participación, legitimidad.

## Abstract:

A quality democracy is a legitimate and stable regime with widely trusted institutions, which also fully satisfies its citizens. This article introduces the guidelines to analyze the quality of democracy and provides an appropriate theoretical framework that includes in detail the dimensions and sub-dimensions of democracy.

*Keywords:* democracy, accountability, quality, participation, legitimacy.

\* Catedrático de Ciencia Política en el Instituto Italiano de Ciencias Humanas de Florencia y Director del Doctorado de Ciencia Política en el mismo instituto.

## 1. Introducción

Un análisis de la calidad de una democracia no puede más que empezar de las definiciones de democracia propuestas en y de una puntualización de la noción de calidad. Si la definición mínima de democracia ha establecido los criterios con los cuáles se entra en un *genus* diverso, el análisis empírico contempla a las democracias que al menos cuentan con: sufragio universal, masculino y femenino; elecciones libres, competitivas, regulares y correctas; más de un partido político; diversas fuentes de información. En el ámbito de las democracias que permanecen por debajo de esos criterios, será necesario ver también empíricamente cuánto se ha recorrido o se deba recorrer para alcanzar la plena realización de los dos objetivos centrales de una democracia ideal con libertad e igualdad. Por lo tanto, el punto es establecer las dimensiones que estructuran el espacio analítico que lleva hacia una democracia ideal, dando por descontados los aspectos empíricos requeridos por la definición mínima recordada arriba.

En este sentido, un análisis de la buena democracia no debe excluir necesariamente los regímenes híbridos (Diamond, 2002), cuyas deficiencias para asegurar una competencia electoral libre y justa, así como un nivel mínimo de derechos civiles los mantiene por debajo de los límites requeridos para clasificarlos como democráticos. Lo mismo vale para las *democracias imperfectas* (Merkl y Croissant, 2000), caracterizadas por garantías limitadas para los derechos políticos (*democracia excluyente*), la presencia de grupos de poder que pueden condicionar y limitar la autonomía de los líderes electos (*democracia dominada*), así como una garantía sólo parcial de los derechos civiles (*democracia iliberal*). También estos tres modelos democráticos, reagrupados bajo el *genus* más amplio de “democracias defectuosas”, son en realidad también híbridos institucionales; los relativos regímenes efectivamente existentes no superan el umbral mínimo fácilmente observable en el plano empírico.

En contraste, se está plenamente en el interior de un análisis sobre la buena democracia con la “democracia delegativa” (O’Donnell, 1994), o la “democracia populista”, de la que hablan diversos autores. En este tipo de regímenes, casi siempre mayoritarios, hay “elecciones limpias”, “partidos, parlamento y prensa usualmente libres para expresar sus críticas”, “los tribunales bloquean de vez en cuando políticas anticonstitucionales”, pero en realidad no existe un control permanente de la acción de los electos ni de parte de los electores ni sobre todo de los órganos que deberían hacerlo, en cuanto hay un respeto solo parcial de las normas vigentes, el así llamado *rule of law* (O’Donnell, 1994, pp. 60-62). En estas democracias la “delegación” se da en el momento del voto, pero después ya no hay otras modalidades más eficaces para controlar y hacer valer la responsabilidad de los electos, quienes en ningún caso son sancionados. Los estudiosos de las democracias populistas refieren problemas similares al evaluar muchas democracias contemporáneas como regímenes en los que el principio de



representación —y por tanto, la delegación y el control— no existe en la práctica e incluso es superado por una supuesta democracia “directa” en la que se instaura una relación no mediada, hecha de símbolos, mentalidades y emociones, entre una sociedad civil escasamente articulada y un líder político en el poder, con frecuencia un presidente o un primer ministro fuerte. Ciertos países de Europa del Este, América Latina o la propia Italia, según algunos, se aproximan a este modelo que presenta evidentemente problemas en lo que respecta a la garantía plena y completa de los derechos civiles, antes que políticos.

## 2. ¿Qué es calidad?

Con respecto a la noción de “calidad”, si vemos el uso que se hace del término comúnmente en el mundo industrial y mercantil, emergen con claridad tres posibles connotaciones: 1) la calidad se define por los aspectos procedimentales establecidos cuidadosamente para cada producto; es decir, es importante seguir procedimientos de fabricación precisos y controlados en tiempo y forma; 2) la calidad consiste en contar con un producto que tenga ciertas características de elaboración, que esté hecho de ciertos materiales, que tenga formas y funcionamiento adecuados, junto con otros aspectos detalladamente definidos: es decir, se pone atención en el contenido; 3) la calidad del producto o el servicio deriva indirectamente de la satisfacción expresada por el cliente, por la demanda del mismo en más de una ocasión, independientemente de la forma en que fue elaborado o de sus contenidos actuales; este significado de calidad se basa simplemente en el resultado.

Las tres diferentes nociones de calidad se formulan por lo tanto en relación con los procedimientos, el contenido y el resultado. Cada una tiene diferentes implicaciones para la investigación empírica. Aun con todos los ajustes exigidos por la complejidad del “objeto” bajo análisis —la democracia— sigue siendo necesario considerar estos conceptos mínimos de calidad mientras construimos definiciones y modelos de calidad de la democracia.

Partiendo de estas premisas, en lo que sigue se propondrán algunas líneas teóricas fundamentales para analizar la calidad democrática y la buena democracia. Sugeriré una definición de buena democracia y, por lo tanto, de calidad democrática, para después considerar en sus términos esenciales las principales dimensiones de variación. Finalmente, presentaré los modelos de “buena” democracia y los modelos relacionados (y mucho más difundidos) de democracia sin calidad.



### 3. ¿Qué es una democracia de calidad ?

Sobre la base de las nociones prevalecientes de calidad, se sugiere considerar *una buena democracia o bien una democracia de calidad como aquel ordenamiento institucional estable que mediante instituciones y mecanismos que funcionan correctamente realiza la libertad y la igualdad de los ciudadanos*. Una democracia de calidad es en primer lugar un régimen ampliamente legitimado y, por tanto, estable, que satisface completamente a los ciudadanos (*calidad con respecto al resultado*): sólo para un complejo de instituciones que goza del pleno apoyo de la sociedad civil de referencia es posible hipotetizar un avance ulterior en la realización de valores propios del régimen. Si, por el contrario, las instituciones no son confiables, entonces muchas atenciones, energías y objetivos se consumirán por la necesidad de la consolidación o el mantenimiento y una vez superado el umbral mínimo, se vuelve un resultado apreciable. Segundo, los ciudadanos, las asociaciones y las comunidades que forman parte de este tipo de democracia gozan de libertad e igualdad por encima de los mínimos (*calidad con respecto al contenido*). Tercero, los ciudadanos de una buena democracia tienen el poder de controlar y evaluar si el gobierno trabaja efectivamente por aquellos valores con pleno respeto a las normas vigentes, el así llamado *rule of law*; deben ser capaces de vigilar su aplicación eficiente, así como evaluar la eficacia decisional y la responsabilidad política con respecto a las elecciones tomadas por el personal electo también en relación con las demandas expresadas por la sociedad civil (*calidad con respecto al procedimiento*). Obviamente, nos podemos encontrar con diversos grados de calidad y no sólo con formas diversas. En ambos casos sólo la investigación empírica permite indicar formas y grados prevalecientes.

Sobre la base de tal definición, una buena democracia tiene al menos ocho dimensiones de variación, que deben colocarse en el centro del análisis empírico. Las primeras son dimensiones *procedimentales*, por cuanto se atienen principalmente a las reglas y sólo indirectamente a los contenidos. Éstas son: 1) *rule of law*, o el respeto a la ley; y 2-3) *accountability*, o rendición de cuentas electoral y inter-institucional; 4) participación de los ciudadanos a las actividades political, dentro o también fuera – y tal vez contra – de las instituciones; 5) competencia sobre todo entre partidos, o también entre grupos de interés. Las dos dimensiones *sustantivas* son: 6) respeto pleno de los derechos que pueden ampliarse en la realización de las diversas libertades; y 7) progresiva ampliación de una mayor igualdad política, social y económica. La última dimensión concierne al resultado y tiene que ver con: 8) *responsiveness*, o reciprocidad, es decir, la capacidad de respuesta que encuentra la satisfacción de los ciudadanos y la sociedad civil en general;

Este encuadre se diferencia de otros análisis de la calidad de la democracia, como los de Altman y Pérez-Liñan (2002) o Lijphart (1999). Ambos se basan en elementos muy relevantes que están comprendidos en las dimensiones arriba indicadas, pero no las agotan, termi-



nando por empobrecer el análisis del tema. Así, Altman y Pérez-Linan retoman tres aspectos que se extraen del concepto de poliarquía de Dahl (1971) (derechos civiles, participación y competencia) y que pueden encajar respectivamente los primeros en la dimensión sustantiva y los otros en la procedimental. Lijphart emplea indicadores como la representación femenina, la participación electoral, la satisfacción con la democracia, la corrupción, entre otros, los cuales también entran dentro de las cinco dimensiones mencionadas. Este análisis es por el contrario más cercano al de aquellos que, como Beetham (esp. 1999), privilegian la combinación virtuosa de estrategias cualitativas-cuantitativas en el análisis empírico del fenómeno. Es una diferencia que emerge desde el principio, en la definición propuesta de buena democracia, como también en la presentación y la justificación de las dimensiones y los indicadores.

El arreglo democrático del cual se considera la calidad supone principalmente las instituciones y los mecanismos representativos. Como se verá en las conclusiones, elementos de democracia directa entran en la valoración de la calidad más alta de una democracia. Pero hacer de la democracia directa la expresión más alta de la calidad democrática e ignorar la experiencia secular de la democracia representativa y sus posibilidades concretas de mejoramiento presentes en sus instituciones, volvería el estudio totalmente abstracto. En la presente investigación, por el contrario, se quiere considerar precisamente cómo es posible, al menos en el papel, mejorar la realidad existente, caracterizada por la prevalencia de democracias representativas cualitativamente distintas. En este sentido, la *accountability*, que hace referencia a la experiencia de la representación democrática, se vuelve una dimensión central en la medida que garantiza a los ciudadanos y la sociedad civil en general un medio efectivo de control sobre las instituciones políticas, permitiendo atenuar las dificultades que objetivamente se crean cuando de una democracia directa se pasa a una representativa.

La *accountability*, después, se basa implícitamente en dos asunciones de la tradición liberal que evidencian la interconexión entre todas las dimensiones enunciadas arriba. Primera asunción: si a los ciudadanos se les da genuinamente la oportunidad de evaluar la responsabilidad del gobierno en términos de la satisfacción de sus propias necesidades y requerimientos, son capaces de hacerlo si poseen sobre todo una percepción relativamente precisa de sus propias necesidades. Segunda asunción: cada quien, sólo o en grupo, es el juez de sus propias necesidades; no puede haber un tercero que decida por él sus necesidades.

No explicitar estas dos asunciones es erróneo: al contrario, es necesario tenerlos bien presentes. También es erróneo considerarlos sólo como una elección ideológica: cualquiera que sea la propia elección ideológica, se trata de reconocer que la experiencia de las democracias occidentales ha seguido una trayectoria liberal-democrática. Cualquier prospectiva concreta de análisis de la calidad democrática, por lo tanto, debe considerar la realidad existente y eventualmente moverse desde ésta hacia una dirección marcada por una elección no liberal, pero igualitaria.





En consecuencia, libertad e igualdad, como quiera que se entiendan, están vinculadas necesariamente a la rendición de cuentas y la *responsiveness*. Más aún, éste es el modo concreto para hacer más probable una mejor realización de libertad e igualdad desde el punto de vista del ciudadano y las asociaciones, en el ámbito de los mecanismos representativos. Con todo, también es indispensable para la buena democracia un eficiente respeto a la ley. El *rule of law* está entrecruzado con la libertad en el respeto a todas aquellas leyes que directa o indirectamente sancionan los derechos y su concreta realización. Como se verá mejor en el siguiente párrafo, ninguna libertad, igualdad o incluso la rendición de cuentas son posibles en la práctica si el respeto a la ley no se traduce en eficiencia y eficacia decisional de las instituciones de gobierno y la administración. Más allá de los problemas de elección institucional, decidir y realizar políticas de calidad democrática tiene como presupuesto ineludible precisamente esta dimensión, cuya ausencia volvería superfluo todo lo demás.

Los principales sujetos de una democracia son los individuos-ciudadanos, las comunidades territoriales y las asociaciones de diversas formas, como por ejemplo una comunión de valores y tradiciones o una comunión de objetivos. En este sentido, una buena democracia puede realizarse en referencia ya sea a un cierto territorio y una cierta población, controlados por instituciones estatales y de gobierno democráticas, ya sea a entidades más amplias. El punto esencial es que los sujetos en cuestión están en el centro de una buena democracia cuando los procesos que van de abajo hacia arriba son los más relevantes, y no viceversa. De esta manera, el pasaje de las dimensiones indicadas del nivel nacional al supranacional –aunque no sin complicaciones y dificultades– es posible manteniendo constantes los mismos elementos que caracterizan a cada dimensión.

Es necesario articular la calidad democrática mediante las diversas dimensiones elaboradas arriba si pretendemos afirmar la complejidad del fenómeno analizado. Ante todo, cada dimensión puede presentarse en formas y grados diversos, lo que implica puntualizar no sólo los indicadores, medidas que revelen cómo y en qué grado cada dimensión está presente en los diferentes países, sino también los modelos de buena democracia. Esta información empírica deberá posibilitar posteriormente el control del eventual *incremento* de la calidad democrática, al menos en tiempos medios.

#### 4. Las dimensiones procedimentales

El razonamiento desarrollado hasta aquí nos lleva a dirigir la atención sobre las dimensiones constitutivas de la calidad democrática y sus condiciones esenciales, así como sobre los numerosos problemas conectados con el control empírico. Se puede pasar, entonces, al análisis del primer grupo de dimensiones, las procedimentales, antes de considerar las restantes en los párrafos sucesivos.

Las dimensiones procedimentales pueden dividirse en dos grupos: el primero comprende el *output* decisional y su aplicación y está constituido por el respeto a la ley; el segundo concierne a la relación entre *input* y *output* (demandas y decisiones) y tiene que ver con la rendición de cuentas o *accountability* y también con participación y competencia. Sobre las dos dimensiones existe ya una vasta literatura, que no retomaré aquí. Para cada dimensión se afrontarán tres aspectos: definición empírica, problemas de actuación, condición central (o condiciones centrales).

## 5. El Rule of Law

No es tanto la vigencia de algún sistema legal. El principio de la superioridad de la ley (el *legum servi sumus* ciceroniano), alguna capacidad, aunque limitada, para hacer que las autoridades respeten las leyes, las características de no retroactividad, generalidad, estabilidad, claridad (vease Maravall 2002), son elementos mínimos para la existencia de cualquier orden civil, así como requisitos para la consolidación democrática, junto con otros aspectos básicos, como el control civil de los militares y la independencia del poder judicial.

Aunque presente en grados y formas diversas, el *rule of law* relevante para el análisis de la “buena” democracia debe caracterizarse, por el contrario, por: la aplicación *erga omnes* de un sistema legal, también supranacional, que garantice derechos e igualdad de los ciudadanos; la consecuente ausencia, también en el nivel local, de áreas dominadas por organizaciones criminales; la ausencia de corrupción en los aparatos políticos, administrativos y judiciales; la existencia de una burocracia civil, central y local, competente, eficiente y universal en la aplicación de las leyes, responsable en caso de error; la existencia de fuerzas de policía eficiente y respetuosas de los derechos y las libertades existentes y efectivamente garantizadas; el acceso igual y sin complicaciones de los ciudadanos a la justicia en caso de contencioso entre privados o entre éstos e instituciones públicas; una duración razonable del proceso penal y del contencioso civil o administrativo; la completa independencia de juez o del jurado de cualquier influencia del poder político.

Para cada uno de estos puntos, relativos a la aplicación eficiente del sistema legal y la resolución equitativa del contencioso en el interior del sistema legal, existen diversos indicadores y datos relativos que pueden ser relevantes y analizados caso por caso, utilizando técnicas tanto cualitativas como cuantitativas. En su complejidad es así posible reconstruir para cada caso las características principales y el grado de *rule of law* existente en un cierto país.

Debe subrayarse, aunque sólo de paso, que el procedimiento que aquí se está implícitamente proponiendo sería prácticamente imposible y, en cualquier caso, extremadamente caro si se aplicara a un número considerable de casos. El nivel de detalle y la profundidad





de la investigación depende del número de casos, y los mejores resultados sólo se pueden obtener al examinar pocos países. Casos adicionales requerirán una reducción en el número de variables y la eliminación de algunas dimensiones. Las que deben permanecer en el análisis a cualquier costo, incluso en un análisis cuantitativo que involucre muchos casos, son: el nivel de corrupción con cualquier información disponible sobre el fenómeno; el acceso de los ciudadanos a las cortes; y la duración de los procedimientos legales, usando las estadísticas judiciales pertinentes. Sin embargo, está claro que estos pocos indicadores sólo pueden ofrecer una ilustración incompleta del fenómeno.

Un acercamiento a los problemas concretos de actuación debe considerar algunos aspectos contrastantes en los que se están concentrando numerosas investigaciones. Ante todo, una aplicación rigurosa de las leyes o, en ciertos casos, la relación con una burocracia sólo aparentemente eficiente, puede tener consecuencias negativas para la mayoría de los miembros más débiles y vulnerables socialmente (O'Donnell, 1999, pp. 312-313). Más todavía, la continua y muy difundida tentación de los políticos de usar la ley contra los adversarios cuando, por ejemplo, la oposición es condenada a permanecer como tal por mucho tiempo y no tiene oportunidad de una victoria electoral, o cuando el gobierno ve en la intervención de un juez un modo para fortalecerse contra la oposición; en caso de colisión entre los políticos, la tentación por parte de los propios jueces a recurrir al juicio, con el apoyo de los *media*, contra ciertas decisiones políticas no consideradas aceptables. En una palabra: usar la aplicación de la ley como una verdadera y propia "arma política" (Maravall, 2002). Existe también una tendencia creciente entre ciudadanos o grupos económicos a recurrir a la ley para hacer valer sus intereses. Algunos estudiosos definen este fenómeno como una "juridización" de las democracias contemporáneas (véase, por ejemplo, Guarnieri y Pederzoli, 1997). Finalmente, en contraste sólo aparente con las consideraciones precedentes, se pueden recordar posicionamientos culturales difusos a nivel de masas en diversos países, desde Europa del Sur a América Latina o también a Europa del Este—incluso demasiado presentes en el sector empresarial de aquellas áreas— que ven las leyes como un obstáculo severo para realizar sus propios intereses por lo que debe ser evitada de cualquier forma: como dice el refrán italiano "*fatta la legge, trovato l'inganno*", que sugiere que el fraude va de la mano con la ley.

En resumen, el análisis empírico del *rule of law* democrático en un cierto país debe proceder cuidadosamente, debido a la existencia de tendencias contrastantes, pero permanece como un aspecto esencial de la calidad democrática. ¿Cuáles son, entonces, las condiciones fundamentales que permiten al *rule of law* estar presente en alguna medida no mínima y esencial? Investigaciones sobre varias dimensiones de este tema sugieren que la difusión de valores liberales y democráticos entre los individuos, y especialmente entre la élite, junto con la existencia de tradiciones burocráticas y los medios legislativos y sobre todo econó-

micos para consentir su pleno desenvolvimiento, son las condiciones necesarias para el gobierno de la ley democrático.

Empero, estas condiciones existen en muy pocos países y son muy difíciles de crear. Asimismo, es difícil cultivar y desarrollar esta dimensión de la calidad democrática. La estrategia más concreta y razonable sería proceder en corto, con pasos medidos que sigan las líneas y objetivos que emergieron arriba. Esta estrategia es implícitamente crítica de la conclusión de Putnam (1993) de que los contornos institucionales de un régimen democrático específico se explican por las tradiciones cívicas más antiguas de ese país, y que las instituciones cambian necesariamente con bastante lentitud.

## 6. Las rendiciones de cuentas

Pasando a la segunda y a la tercera dimensión, la *accountability*, o rendición de cuentas, es la obligación de los líderes políticos electos de responder por sus decisiones políticas cuando les es pedido por los ciudadanos electores u otros cuerpos constitucionales. Schedler (1999, 17) sugiere que la rendición de cuentas tiene tres características principales: la información, la justificación y el castigo/recompensa. El primer elemento, la información sobre el acto político o serie de actos de un político u órgano político (el gobierno, el parlamento, etcétera), es indispensable para evaluar la eventual responsabilidad; el segundo elemento se refiere a las razones suministradas por los gobernantes por sus acciones y decisiones; el tercero es la consecuencia diseñada por el elector o cualquier otra persona o cuerpo que realice una evaluación de la información, las justificaciones y otros aspectos e intereses detrás del acto político. Estos tres elementos requieren de la existencia de una dimensión pública caracterizada por el pluralismo, la independencia y la participación real de una gama de actores individuales y colectivos.

La *accountability* puede ser electoral o inter-institucional. La *accountability electoral* es la que puede hacer valer el elector en relación con el electo, el gobernado en relación con el gobernante sobre las acciones realizadas por este último. Este primer tipo de *accountability* se caracteriza por ser periódico y dependiente de las diversas fechas electorales nacionales, locales y, eventualmente, supranacionales: el elector juzga y ejerce un poder de recompensa cuando vuelve a votar por el mismo candidato o la misma lista, o bien de castigo, cuando vota por un candidato distinto, se abstiene de votar o anula su boleta electoral. Asimismo, la *accountability electoral* configura una relación entre desiguales políticamente, como son precisamente el gobernado y el gobernante. Puede volverse más o menos continua dependiendo de la frecuencia de las elecciones o en presencia de referendos sobre temas que conciernen al gobierno central. Para que exista *accountability electoral* debe haber un nivel de competencia política y de distribución de las fuerzas que consienta la alternancia en los





diversos niveles gubernamentales. Son oportunos pues, los llamados de Altman y Perez-Linan (2002) a la competencia y a la afirmación de un indicador de “la presencia equilibrada de la oposición en el parlamento”, que mide negativamente tanto la dominación del partido del gobierno en términos de curules como la fuerza de la oposición para crear problemas de eficacia decisional. En ausencia de alternancia y, por lo tanto, de un sólido bipolarismo entre dos partidos, la *accountability electoral* sólo se puede jugar a nivel de alternancia entre candidatos y es, por lo mismo, muy débil, cuando existe.

La *accountability electoral* es la responsabilidad que los gobernantes tienen de responder a otras instituciones o actores colectivos que tienen la habilidad y el poder de controlar la conducta de los gobernantes. Se caracteriza por su continuidad, por ser formal y sustancialmente establecida y por el hecho de configurar una relación entre iguales. En concreto, se refiere a la actividad de control del gobierno que desarrolla la oposición en el parlamento, a las diversas valoraciones y decisiones emitidas por la corte, si se encuentra activa, y por las cortes constitucionales, las agencias auditoras, los bancos centrales y otros cuerpos presentes en las democracias. Y, finalmente, a la actividad desarrollada también fuera del parlamento por los partidos, los medios y las otras muchas asociaciones intermediarias, tales como los sindicatos, asociaciones empresariales y similares (véase O'Donnell, 1999; Schmitter, 1999).

Para que exista *accountability electoral* es necesario, sobre todo, un sistema legal que, como se mencionó anteriormente, provea los órganos de evaluación y control independientes, amén de estructuras intermediarias fuertes y bien establecidas, por ejemplo, los partidos; una oposición política responsable y vigilante; medios de comunicación independientes que están concientes de su función civil; y redes bien desarrolladas de organizaciones y asociaciones activas e informadas que comparten valores democráticos.

Dada la bien conocida opacidad y complejidad de los procesos políticos en el momento de la información, como en el de la justificación y la evaluación, los políticos tienen una amplia oportunidad para manipular sus contextos al grado de absolverse de cualquier responsabilidad concreta. La subversión de la rendición de cuentas puede convertirse en una práctica frecuente de nuestras democracias. En esta línea, la rendición de cuentas se convierte frecuentemente en una frase recurrente más conectada a la imagen de un político que a cualquier decisión que pueda haber tomado o a resultados que pudiera haber alcanzado. Los resultados negativos son fácilmente justificados haciendo referencia a situaciones imprevistas o tomando ventaja de una prensa favorable para influir en la opinión pública. Al mismo tiempo, no debemos olvidar que de los buenos resultados obtenidos gracias a un liderazgo cuidadoso (incluso si en ocasiones es a costa del sacrificio de los gobernados) se pueden obtener consecuencias negativas o punitivas para el líder titular en la próxima temporada electoral, cuando las incertidumbres del momento o un mejor manejo de la imagen por parte de la élite política contrincante, se convierten en aspectos dominantes de la campaña electoral.

La misma acción, con frecuencia ideológica e instrumental, de los partidos u otros componentes de la oposición política, o incluso de actores mediáticos que están en posición de dirigir procesos públicos, en ocasiones en terrenos inconsistentes, reconfirma la dificultad de hacer valer la rendición de cuentas. La carencia de diferencias claras entre líderes titulares y líderes partidistas —el jefe de gobierno con frecuencia también controla los partidos— significa que los partidos, sean de oposición o de mayoría, están impedidos para desarrollar su papel de perros guardianes de sus electores. En el nivel parlamentario, la disciplina partidista es considerada más importante que la rendición de cuentas hacia los electores y, en la práctica, la mayoría parlamentaria apoya al gobierno sin controlarlo. Además, debe existir también una clara distinción entre el líder responsable, ya sea del gobierno o de la oposición, y los abogados intermediarios de los actores partidistas, que abarcan desde los militantes hasta los simpatizantes. Esto debe desencadenar posteriormente un proceso progresivo que oriente cómo los partidos deben controlar el gobierno u organizar su oposición. Recientes investigaciones sobre la organización partidista en unas cuantas democracias avanzadas (Katz y Mair, 1995) indican la existencia de una tendencia opuesta caracterizada por líderes oligárquicos y fuertes que actúan en contubernio —en lugar de en competencia— con otros partidos. La hipótesis más extrema en relación con este fenómeno es que los partidos, apoyados por financiamiento público, forman de hecho “cárteles”.

Los ciudadanos en países europeos encuentran otras dificultades para asegurar la rendición de cuentas electoral debido a la existencia de la dimensión supranacional creada por la Unión Europea. El ejemplo más pertinente de cómo los gobiernos en estos países evitan la rendición de cuentas es la bien conocida táctica del “intercambio de culpas”. Aquí, la responsabilidad política por cualquier decisión impopular tomada por el gobierno es trasladada del nivel nacional al europeo, incluso si tienen que ver con asuntos claros y definidos, tales como hacer más eficientes a las administraciones nacionales o reorganizar las finanzas estatales para estabilizar los grandes rezagos nacionales. Los gobiernos o los políticos nacionales justifican las acciones acordadas con una amplia oposición pública, señalando que sus manos fueron forzadas por coaliciones de la oposición en el Consejo de Ministros de la Unión Europea o en el Consejo Europeo de primeros ministros y jefes de Estado, o por los votos en el Parlamento Europeo.

Como ya lo argumentó Maravall (1997), las formas mediante las cuales los líderes gubernamentales pueden evitar la rendición de cuentas son numerosas. Al mismo tiempo, si la rendición de cuentas electoral es nula o extremadamente débil, la rendición de cuentas interinstitucional queda como el único instrumento para garantizar esta dimensión de la calidad de la democracia. Sin embargo, las oportunidades para poner en práctica la rendición de cuentas electoral son sólo periódicas, y en algunos casos los ciudadanos deben esperar varios años antes de que la próxima elección tenga lugar. El resultado es que ob-





tenemos un tipo de “democracia delegativa” (véase O’Donnell, 1994) —una democracia de pobre calidad en la que los ciudadanos emiten su voto y posteriormente son ignorados hasta la próxima elección. Los ciudadanos son abandonados sin oportunidad alguna para controlar la corrupción y el mal gobierno, y no hay otras instituciones realmente capaces de garantizar la rendición de cuentas electoral.

Las condiciones centrales para asegurar la *accountability* son pues bastante obvias y quedan más o menos claras por la discusión anterior. Sin embargo, algunas deben mencionarse explícitamente. Primero, además de las genuinas alternativas electorales y el bipolarismo entre los partidos políticos, para que exista una de las formas de rendición de cuentas con algún grado de efectividad debe también estar presente la otra, para reforzarse mutuamente. Segundo, son necesarias las cortes de justicia y otras instituciones públicas independientes del ejecutivo y el legislativo, capaces de ejercer concretamente las revisiones previstas por la ley. Tercero, es también esencial que los ciudadanos interesados, educados e informados que hayan internalizado los valores fundamentales de la democracia permanezcan involucrados en el proceso político. La cuarta condición es la presencia de fuentes de información independientes. Finalmente, las rendiciones de cuentas electoral y inter-institucional son viables cuando una gama de actores intermediarios de distintas dimensiones, tales como partidos y asociaciones, están bien establecidos en el plano organizacional y presentes en la sociedad civil.

## 7. Participación y competencia

Estas dos son cualidades que pueden afectar a todas las demás dimensiones, como lo muestran los resultados de las investigaciones sobre el tema (véase Diamond y Morlino, 2005). La participación puede definirse como el conjunto total de comportamientos —convencionales o no convencionales, legales o en el límite de la ley— que permiten a los hombres y a las mujeres, en forma colectiva o individual, crear, revivir o fortalecer la identificación grupal, o tratar de influir en el reclutamiento o en las decisiones de las autoridades políticas (representativas o gubernamentales) para mantener o cambiar la asignación de los valores existentes.

Los dos objetivos primordiales de la participación son establecer o fortalecer una identidad, o bien satisfacer un interés específico; es decir, la participación significa ser «parte», revivir o restaurar un sentido de pertenencia o de identificación con un grupo de una naturaleza diferente (participación identitaria), y también tratar de lograr ciertos objetivos (participación instrumental o tendiente a un fin). Debe tenerse en cuenta un tercer aspecto (véase Elster, 1998; Pettit, 1997), y es que el solo hecho de participar convierte a los ciu-

dadanos en personas más informadas y comprometidas, pues la participación desarrolla las actitudes cívicas y torna más sencilla la comunicación y las relaciones sociales. Los ciudadanos se vuelven más conscientes de sus derechos y obligaciones, y desarrollan opiniones políticas más conscientes y estructuradas. Estos aspectos ayudan a desarrollar una conducta política más eficaz (véase Verba, Brady y Schlozman, 1995). En síntesis, la participación se fortalece a sí misma (véase Parry, 1972).

Desde un punto de vista empírico, hay varias formas de participación convencional, que incluyen, por ejemplo, la intervención en campañas electorales, el trabajo en actividades partidarias y de otra naturaleza asociativa, el contacto personal con los políticos y las formas de acción colectivas. Asimismo, hay varias formas de participación no convencional, como las huelgas, las manifestaciones, los disturbios y otras modalidades, algunas de las cuales también incluyen el uso de la violencia (Barnes y Kaase, 1979). Aunque es evidente que un análisis de la participación debería también detectar estas acciones, hay que considerar en qué medida la participación violenta y radicalizada es contraria a la ley y contemplar reacciones de distinta índole. Es decir, tarde o temprano debemos aceptar que sólo la participación moderada es una cualidad, mientras que la participación violenta y radical, aunque importante, no resulta aceptable, por las consecuencias conflictivas, radicalizadas y violentas que puede tener. No hace falta agregar que, en este cuadro general, los partidos políticos, grupos de interés y movimientos se encuentran en el centro de la acción democrática en diversos países con diferentes consecuencias. Las élites políticas tienen amplias oportunidades de crear instancias e incentivos para la participación. La participación que los líderes buscan es la que se produce de manera fluida y en colaboración; en esto, el clientelismo y otras prácticas pueden ayudar en muchas nuevas democracias, no sólo en las de vieja data que han experimentado el fenómeno.

Más recientemente, en algunos países se han desarrollado formas de participación referidas a las políticas y a la democracia deliberativa que, en tal sentido, también deben ser tomadas en consideración. Entre los motivos de estas nuevas formas cabe mencionar la globalización y la imitación directa; la innovación tecnológica; el crecimiento de la educación ciudadana, y también cambios en la burocracia pública, descentralización y búsqueda de nuevas formas de legitimación o de recursos adicionales por parte de los políticos.

Una condición básica para la participación amplia en una buena democracia es la difusión de contenidos básicos de instrucción y de educación, y, con ello, el conocimiento político de las instituciones gubernamentales, con sus procedimientos, reglas, cuestiones, partidos y líderes. No puede ignorarse, como condición de apoyo, la totalidad de las actitudes culturales que valoran la participación y equiparan el valor y la dignidad de todos los ciudadanos. Dichas actitudes involucran la tolerancia de las diferencias sociales y políticas, y con ello la aceptación por parte de todos los individuos y grupos organizados del derecho de los demás



(incluidos sus adversarios) a participar igualmente en tanto acaten la ley. Como muestra una abundante bibliografía (véase esp. Putnam, 1993 y 2000), estas condiciones y actitudes están presentes allí donde también existe lo que llamamos «capital social», caracterizado por una textura de relaciones individuales, sociales y asociativas en presencia de cooperación y donde el «cortarse solo» o las «jugadas individuales» sólo ocurren de manera esporádica. Finalmente, volvamos a recalcar que la participación amplia también requiere un Estado de derecho que defienda el derecho y la capacidad de participar plenamente de los grupos sociales más débiles (véase, al respecto, también Diamond y Morlino, 2005, pp. xvi-xvii).

El segundo «motor» que puede desarrollar otras cualidades, además de considerarse una «cualidad» por propio derecho, es la *competencia*, que existe cuando hay más de un actor político involucrado en los procesos de toma de decisiones políticas. Como es bien sabido, en la propia definición de la competencia entran en juego distintas facetas. De hecho, hay competencia dentro del sistema partidario, internamente dentro de los partidos, y entre distintos grupos de intereses en escenarios diversos e interconectados. Pero un punto clave en esto es esclarecer la relación con la democracia, lo cual ha sido una cuestión central en la teoría democrática (véase, por ejemplo, Schumpeter, 1942 y 1964; Downs, 1957; Sartori, 1957 y 1987). Una forma de resumir la cuestión es que, si hay competencia política, también hay democracia, pero no necesariamente ocurre lo mismo si invertimos los términos; en algunos contextos puede haber democracia sin competencia, como en los casos que Lijphart (1968 y 1999) denomina democracias «consensuales» o «consociativas», como opuestas a las democracias mayoritarias. Si la noción básica de competencia implica la interacción pacífica y no amenazadora entre individuos y grupos, con el propósito de atribuir un valor reconocido que es reiteradamente puesto en juego (véase Bartolini, 1999 y 2000), la posibilidad de la competencia y la elección legalmente irrestricta de aceptación y de consenso muestra que puede prescindirse de la competencia y, así y todo, haber igualmente democracia. Este punto se aprecia mejor cuando miramos el desarrollo más competitivo de la democracia holandesa u otras típicamente consensuales. Al mismo tiempo, esto señala que el Estado de derecho y la libertad también son condiciones de la competencia, y no están condicionadas por ella.

Las principales subdimensiones empíricas están dadas por el lado de entrada y el lado de salida. En el nivel del lado de entrada, la competencia relevante es entre actores políticos, caracterizada por la libertad de todos los partidos políticos de competir entre sí, complementada por la justicia de la competencia política. Esto implica que hay pocos partidos y reglas del juego establecidas, lo cual hace posible la competencia en un contexto políticamente libre y justo; es decir, hay disputabilidad. Habrá una competencia electoral más alta y efectiva en caso de una mayor volatilidad electoral, pero éste es un aspecto que se superpone a la rendición de cuentas electoral.



En el lado de salida del proceso político, hay patrones alternativos en la formación de gobiernos y diferentes elecciones potenciales entre las alternativas en materia de políticas. Dentro de los acuerdos institucionales parlamentarios, un aspecto clave del proceso democrático es la competencia para formar el gabinete y, de haber coalición, incluso la competencia dentro del gabinete. Esto implica prestar la debida atención a la alternancia (parcial o total) de los actores titulares de un cargo así como a la duración y a la reestructuración de los gabinetes. En caso de regímenes presidenciales o semipresidenciales, pese a todas las diferencias, sigue siendo importante la composición del gabinete, y de los partidos y grupos políticos representados. Esto implica la posibilidad de un recambio en las élites que ostentan los cargos, pero también la posibilidad de distinguir entre las propuestas y los programas políticos durante la campaña electoral y, a veces, más allá de ella.

Sin embargo, cuando analizamos la competencia, también debemos tener en cuenta lo que ocurre dentro de los actores sociales, especialmente los grupos de interés, y entre actores políticos y sociales. Esto es un campo de análisis muy amplio en sí mismo, donde intervienen distintos canales de representación (además del electoral, el funcional y hasta el plebiscitario); también son relevantes las relaciones entre las organizaciones que están activas en estos canales, especialmente los vínculos entre los sindicatos y partidos, las organizaciones empresariales y los partidos, y otras organizaciones y los partidos (Morlino, 1991, p. 447).

Una condición de la competencia vigorosa es el orden legal y constitucional, que es el Estado de derecho complementado por una rendición de cuentas interinstitucional operativa. En las democracias contemporáneas, el financiamiento de los partidos políticos y de las campañas es un cimiento importante de la viabilidad electoral en el cual es difícil que los candidatos y partidos contendientes puedan competir con eficacia sin condiciones mínimas de justicia. Aunque hay considerable escepticismo sobre la eficacia de las leyes que limitan los gastos de campaña —en parte por la facilidad con que se las evade en las democracias nuevas y antiguas por igual—, la existencia de cierto piso mínimo de financiación pública para los partidos importantes, así como de requisitos sólidos para la información rápida y completa sobre todas las contribuciones a partidos y campañas, parece promover una mayor competitividad y rectitud electoral (véase también Pinto-Duschinsky, 2002). Además, es necesario recordar de qué manera inciden en los resultados de la competencia electoral los distintos aspectos del sistema electoral, como las fórmulas, el tamaño de los distritos electorales, los umbrales mínimos para la asignación de escaños, la estructura de las boletas de votación, etc. Dichos resultados también dependen del justo acceso a los medios de comunicación, el pluralismo en la propiedad de los medios, cierta dispersión de los recursos económicos de la sociedad, y la puesta en vigor de los derechos políticos por parte de un poder judicial independiente. También existe una vinculación importante con la rendición de cuentas horizontal, porque la garantía institucional de libertad y de justicia más importante (y de aquí la competencia)



en las elecciones es la existencia de una autoridad electoral independiente y autorizada. Finalmente, tener reglas que vuelvan la competencia más fuerte y dura es una forma típicamente recurrente de fortalecer ambos bandos de las partes en conflicto, y esta perspectiva es, al mismo tiempo, una forma recurrente de configurar, si no de subvertir, la competencia.

## 8. Las dos dimensiones sustantivas

Libertad e igualdad son los valores que interpretan más completamente los ideales democráticos y, por lo tanto, no sólo se colocan en el centro de una definición normativa, sino que es necesario analizarlos también en su actuación más allá del umbral mínimo. En muchas ocasiones Dahl (1971), Marshall (1950) y diversos autores más han evidenciado los derechos esenciales que deberían promoverse en una democracia para alcanzar mas altas libertad y igualdad .

Para comenzar, se pueden recordar los *derechos políticos* o bien el derecho de voto, el derecho de los líderes políticos de competir por el apoyo (electoral), la posibilidad de ser electos a cargos públicos (electorado pasivo). Pero en una buena democracia, el derecho político por excelencia, o sea el derecho de voto o de electorado activo, puede darse potenciado y ampliado si los mecanismos electorales son capaces de dar al elector también el derecho de elegir al gobierno, formalmente (elección del jefe de Estado o primer ministro que sea también jefe de gobierno) o sólo en los hechos (en un contexto bipolar es electo como primer ministro el líder del partido o de la coalición vencedora). Un derecho de voto incluso más amplio emergería si el ciudadano pudiese en elecciones primarias influir o determinar las candidaturas electorales, o sea el electorado pasivo. Obviamente, persiste el problema de la ciudadanía política ampliada a los residentes adultos en un cierto territorio, para evitar la exclusión de los inmigrantes recientes.

Son *derechos civiles* esenciales los relativos a la libertad personal, la defensa, la reserva, la libertad de domicilio, la libertad de circulación y de descanso, la libertad de emigración, la libertad y privacidad del correo, la libertad de manifestación del pensamiento y de expresión, la libertad de enseñanza, la libertad de prensa e información y más todavía, la libertad de reunión, de asociación y organización, también política, además de unión sindical. Asimismo, entre los derechos civiles un lugar destacado deberán tener los así llamados derechos civiles-económicos, recordados por Giddens (1984); entre los cuales destacan no sólo los derechos de propiedad y de iniciativa económica, pese a los límites sociales fijados por la ley, sino también los derechos relativos al puesto de trabajo conectados con las modalidades de desenvolvimiento del trabajo, el derecho a una retribución justa, el derecho al reposo, la libertad de gestión sindical.



Puesto que este conjunto de derechos civiles son establecidos por la gran mayoría de los sistemas legales democráticos, los aspectos relevantes para una buena democracia son sobre todo dos. El primero concierne a la posibilidad de enriquecer el patrimonio de los derechos y las libertades civiles de los ciudadanos, con tal de que no generen límites y daños a terceros. El segundo concierne a las modalidades concretas de actuación de aquellos derechos a favor de todos los habitantes en una cierta área. Un aspecto este último que responde en parte a los problemas de eficacia señalados a propósito del *rule of law*. Como se sostenía en el párrafo anterior, por ejemplo, el derecho a la defensa se traduce también concretamente en el derecho a ser juzgados en tiempos razonables y de modo equitativo, amén de la posibilidad de tener acceso a la defensa incluso en caso de estatus económico modesto. Aunque descuidada en el plano teórico, tal sobreposición es inevitable si se quiere evidenciar como los derechos y la libertad son un “contenido” de la democracia en sí misma relevante.

Los principales *derechos sociales* que pueden recordarse son: el derecho a la salud o a la integridad psicofísica, el derecho a la asistencia y la providencia social, el derecho a un trabajo, el derecho a niveles dignos de vida, el derecho de huelga, el derecho al estudio, el derecho a un ambiente saludable y, más en general, el derecho al ambiente, y a la consecuente tutela ambiental, el derecho a la habitación. Para este conjunto de derechos no sólo se registran grandes diferencias entre países, sino también grandes problemas de actuación; o sea, hay una potencialidad de incremento de tales derechos mayor al de los precedentes.

A propósito de estos tres conjuntos de derechos (políticos, civiles, sociales) el problema más importante está en los costos que suponen para la colectividad muchos de ellos, pero sobre todo los sociales. En consecuencia, hay la tentativa de rediseñar las políticas que sustentan los derechos sociales para aliviar la carga económica para la colectividad. Pero, como se sabe, la aplicación más amplia de los derechos sociales es el mejor medio a disposición para buscar atenuar las desigualdades, persiguiendo así el otro ideal democrático. Es también el ámbito en el que existen mayores carencias en numerosos países democráticos. Una de las condiciones centrales, pero no la única —por cuanto es necesaria al menos también la voluntad política— para el mejoramiento de este aspecto, es que exista una sociedad rica capaz de proveer los medios para actuar las políticas de cohesión con respecto a los menos favorecidos y, al mismo tiempo, que existan sindicatos unidos y organizados, representantes efectivos de amplios grupos de trabajadores dependientes, capaces de obtener el reconocimiento y eventualmente la expansión de aquellos derechos (véase también Rueschemeyer, Huber Stephens y Stephens, 1992).

La realización de la igualdad vuelve a entrar, cuando es posible, todavía más en el ámbito de los objetivos utópicos, por lo demás no compartidos por todos los sostenedores de la democracia. En este sentido, se pueden considerar al menos dos estados de afirmación de este valor. El primero es mayormente aceptado y concierne a la igualdad formal. El segundo





concierno al logro de la igualdad sustancial. El primero concierne tanto a la igualdad frente a la ley como a la prohibición de discriminaciones por cuestiones de sexo, raza, lengua, religión, opinión y por condiciones sociales y personales. El segundo concierne a la remoción de los obstáculos que limitan la igualdad social y económica y, por lo tanto “al pleno desarrollo de la persona humana y la efectiva participación de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país” (Constitución italiana, art. 3).

Todos los derechos que especifican cómo realizar los valores de libertad e igualdad en una democracia a menudo se insertan en las cartas constitucionales de diversos países, como en la italiana, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea anexa al Tratado de Niza (diciembre 2002) declina muy eficazmente todos los aspectos de dignidad, igualdad, solidaridad, ciudadanía y justicia concernientes a las dos dimensiones sustantivas discutidas. El problema, por lo tanto, no es entender y especificar aquellos valores: ahora ya parte de la cultura jurídica de muchos países, en la Europa ampliada, cuando menos en términos de conocimiento, son exportables a muchos otros países no europeos. El problema es su actuación. Si hubiera una realización perfecta y completa del *rule of law* y la efectiva aplicación de la Carta de Niza en Europa y en el sistema legal de otros países, entonces existirían también las condiciones para alcanzar libertad e igualdad en todos aquellos países, europeos y no. El verdadero problema sigue siendo, por lo tanto, el de la actuación en ausencia de dos condiciones de fondo: ante todo, la plena, difundida y efectiva legitimidad a nivel de élites políticas y de masas de las formas concretas mediante las cuales realizar los dos valores democráticos, tal y como son expresados por la Carta de Niza; en segundo lugar, la disponibilidad de medios económicos y administrativos que permitan tal actuación.

En este sentido, se propone de nuevo una problema de legitimidad. Si, a propósito de la consolidación, la legitimidad contemplaba la aceptación y el apoyo de las reglas e instituciones democráticas y a propósito de la *responsiveness*, si la presencia de posicionamientos y comportamientos indicaban la satisfacción por el funcionamiento de la democracia vigente, a propósito de las dimensiones sustantivas de la calidad se requiere un pleno y amplio apoyo al régimen que entienda realizar los valores arriba indicados. En efecto, en los propios países europeos esto ocurre muy poco, por cuanto en las diversas concepciones de democracia se tiene presente el aspecto de la eficiencia o la *accountability*, en el mejor de los casos se tiene una afirmación de la libertad que se queda en los derechos elementales, junto a una afirmación de la igualdad que engloba solamente los derechos sociales más importantes. En este sentido, la afirmación concreta de aquellos valores encuentra resistencias y oposiciones no sólo por razones económicas, según muchos plenamente justificadas. La explicación, entonces, de la amplia presencia de concepciones que ensordecen la igualdad puede dirigirse fácilmente a las tradiciones culturales del país más que a elecciones individuales.

La conexión entre dimensiones procedimentales, de resultado y sustantivas a este punto, debería ser bastante evidente. Podemos recordar también cómo la afirmación de los valores citados pasa sobre todo a través de su transformación en reglas formalizadas, instituciones o cuando menos *rutines* o prácticas consuetudinarias y por lo tanto entra a formar parte del sistema legal y de su actuación o *rule of law*. Pero también la responsabilidad política tendrá a la base del juicio que le es propio algún grado diverso de creencia en aquellos valores y las decisiones políticas podrán —y deberán— ser juzgadas en relación a su capacidad o no de realizar aquellas creencias. Las dimensiones sustantivas no tendrían sentido sin aquellos procedimientos: un principio bien conocido en un régimen democrático. Pero para la calidad democrática también las dimensiones sustantivas son importantes, más que las procedimentales.



### 9. La atención al resultado: *responsiveness* entre satisfacción y legitimidad

Cuando se analiza la calidad democrática es frecuente referirse a la *responsiveness* o reciprocidad, es decir, a la capacidad de respuesta de los gobernantes a las demandas de los gobernados que son satisfechas. Tal dimensión está ligada a la precedente en el plano analítico. En efecto, el juicio de responsabilidad por parte de los gobernados conlleva también alguna conciencia de sus demandas y una evaluación de la respuesta de los gobernantes en términos de conformidad o no a tales demandas. Por lo tanto, la *responsiveness* se considera en conexión con la *accountability*.

En su conjunto, tal dimensión no presenta problemas definitorios particulares. Eulau y Karps (1977) ya habían evidenciado cómo la *responsiveness* es un modo de conjugar la representación —se puede añadir— “en acción”, analizándola en sus cuatro principales componentes en relación con las políticas en el centro de la atención pública, los servicios de seguridad a los individuos y grupos que se representan, la distribución de beneficios materiales a los propios representantes mediante la administración pública o de otro modo, la creación de bienes simbólicos que refuerzan o reproducen un sentido de confianza y apoyo de los representantes hacía los representantes.

Sin embargo, presenta problemas muy complicados para el control empírico. Por una parte, se puede pensar que los ciudadanos, incluso los más cultos, informados y participativos siempre conocen sus deseos y necesidades, quizá en situaciones en las que nociones muy especializadas fueran indispensables para alcanzar a evaluar efectivamente aquellos deseos y necesidades. Por lo tanto, hay que recurrir a soluciones simplificadas. La medida de la satisfacción de los ciudadanos es fácilmente controlable empíricamente mediante los sondeos que se han realizado durante años en muchos países, sobre todo Europeos occidentales,



pero también en muchos países latinoamericanos y de Europa del Este, y ocasionalmente en muchos otros. Una segunda medida de *responsiveness* se puede controlar indirectamente considerando la distancia entre los gobernantes y los gobiernos en determinadas políticas, y no sólo sobre la línea derecha/izquierda, como lo han hecho algunos estudiosos (véase, por ejemplo, Lijphart, 1999: 286-287).

Probablemente, la modalidad más relevante para evaluar esta dimensión, y que al final concierne más que a la realidad a la percepción que los ciudadanos tienen, es la legitimidad. Es decir, se vuelve a considerar un proceso fundamental de la consolidación democrática, pero en clave parcialmente distinta. En efecto, aquí ya no son relevantes, en sentido negativo, la simple aceptación de las instituciones vigentes o la obediencia “por falta de algo mejor” dado el recuerdo negativo del pasado que permitió la consolidación democrática en muchos países. Se vuelve importante la difusión, desde élites estrechas hacia el nivel de masas más amplio, del apoyo a las instituciones democráticas, las cuales se consideran como las únicas capaces de garantizar libertad e igualdad la difusión de tales posicionamientos favorables a las instituciones democráticas vigentes y de los consecuentes comportamientos mostraría la satisfacción e indirectamente alguna percepción de *responsiveness* por parte de la sociedad civil. Deberán existir, como una consecuencia ulterior de tan alta legitimidad, interés y participación política de muchas formas.

Sin embargo, análisis de este tipo muestran problemas y límites. El fin del siglo XX vio la emergencia de diversos desafíos a la legitimidad que llevaron a Kaase, Newton y Scarbrough (1995: 150 y ss.) a hablar de crisis de la democracia, con particular referencia al distanciamiento de los ciudadanos respecto de los partidos, dado el surgimiento de posiciones anti-partidistas y más en general de insatisfacción y anti-*establishment*. Pharr y Putnam (2000) hablan sin excitación de “democracias insatisfactorias” y, junto a Dalton (Dalton, 2000: 25), subrayan el declive de la “capacidad de los actores políticos para actuar de acuerdo a los intereses y deseos de los ciudadanos”, que no es otra cosa más que el declive de la *responsiveness*. En conjunto, los tres autores observan un declive de la confianza en las instituciones públicas, la cual es confirmada también por Newton y Norris (2000) en referencia al parlamento, el sistema legal, las fuerzas armadas, la policía y la administración. Por otra parte, aquí se puede observar también la conexión entre *rule of law*, o mejor la ausencia de su garantía, y la incapacidad de respuesta a las demandas de los ciudadanos por lo que la garantía de la ley es prácticamente preliminar con respecto a otras necesidades y preferencias.

Asimismo, la actuación de la *responsiveness* tiene límites objetivos de al menos dos tipos. Frente a las posiciones de los ciudadanos están las posiciones de los gobernantes que, como ya se dijo, más que comprender las necesidades y responder a las demandas de los ciudadanos, se empeñan a menudo en maximizar su autonomía, influenciando la percepción y la evaluación de aquellas mismas necesidades por parte de los gobernados, aprovechándose de

la complejidad de los problemas y de los cambios en la propia prioridad de los ciudadanos que pueden ocurrir en el curso de una legislatura, cuatro o cinco años por lo general.

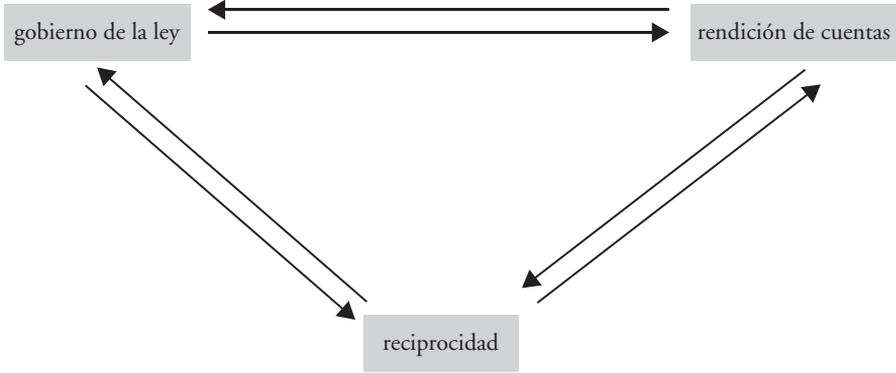
A ello se puede añadir la existencia de problemas objetivamente difíciles de resolver con los recursos disponibles y los vínculos económicos puestos a los balances públicos, incluso en los países más ricos. Por ejemplo, si se tienen presentes las obvias demandas sobre las pensiones y el relativo mejoramiento de las condiciones de vida de una franja de población cuya vida media tiende a alargarse y, al mismo tiempo los límites puestos por los balances estatales, una plena *responsiveness* en este sector simplemente es imposible. Si se tienen presentes los problemas generados por la desocupación y la inmigración inmediatamente se perciben cómo una plena satisfacción, legitimidad y una amplia *responsiveness* son inalcanzables en las actuales democracias, donde el descontento, la insatisfacción, el miedo a la pobreza y el relativo malestar democrático encuentran, por el contrario, cada vez más espacio, dejando abierta la puerta a soluciones populistas.

Las condiciones centrales de la *responsiveness* están dadas por una sociedad civil estructurada, independiente, informada y participativa y por estructuras intermedias fuertes y activas. Es decir, son las mismas indicadas para la *accountability*. Por otra parte, sólo aquel tipo de sociedad civil y de estructuras intermedias puede posibilitar la *responsiveness*. Por otra parte, el *output* gubernamental, sólo en democracias y sociedades ricas y desarrolladas tiene algún sentido –pese a todas las dificultades señaladas– esperar en la respuesta de los gobernantes. El factor económico, tan importante para explicar la consolidación democrática, se vuelve entonces relevante para los fines de alguna respuesta gubernamental a las exigencias de los ciudadanos y la población.

Las conclusiones parciales que se pueden extraer de este *excursus* son al menos tres, una para cada cuestión señalada. De la definición empírica de las dimensiones se deduce la manera cómo están conectadas recíprocamente: el *rule of law* en sus diversos aspectos hace posible concretamente el ejercicio de la *accountability*; mientras que una efectiva *accountability* permite mejorar el sistema legal y su respeto; el *rule of law* es una premisa esencial para la *responsiveness* y ésta, a su vez, es un presupuesto importante para alcanzar un juicio de *accountability*. Se configura así una suerte de triángulo con lados de diversa consistencia y significado, como lo muestra la gráfica en la figura 1.



Figura. 1 - Calidad democrática: conexión entre dimensiones procedimentales y de resultado



Con respecto a los problemas de actuación, todas las consideraciones desarrolladas muestran las dificultades sin que se pueda construir un escenario optimista para el futuro: algunas tendencias hacen pensar que ciertos problemas de actuación pueden resolverse, pero coexisten con otros elementos —aspectos internacionales y supranacionales, transformaciones y debilitamiento sustancial de las estructuras partidistas— que ponen obstáculos ulteriores a la realización de aquellas dimensiones.

Finalmente, una reflexión sobre las condiciones centrales enunciadas muestra que para llevar el peso de la realización de aquellas dimensiones es necesaria una sociedad civil democrática, participativa y dotada de recursos culturales y económicos. Esta misma sociedad civil, sin embargo, puede sentirse amenazada por el fenómeno de la inmigración y la consecuente presencia de culturas profundamente distintas, lo que puede llevar, a su vez, a la emergencia de impulsos y demandas de autoprotección que limitan los derechos de los no ciudadanos, envistiendo así también las demandas sustantivas de la calidad democrática.

Ahora, si se aplican estas líneas de investigación que es lo que surge en los casos de América Latina? Esto es lo que los ensayos de este número van a mostrar más en profundidad.

## 10. Bibliografía

Altman, D.A. and Perez-Liñan, A. (2002), 'Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness, and Participation in 18 Latin American Countries', *Democratization*, 9(2): 85-100.

- Barnes, S. and Kaase, M. (1979), eds. *Political Action* (London: Sage Publications).
- Bartolini, S. (1999), 'Collusion, Competition and Democracy Part I', *Journal of Theoretical Politics*, 11(4): 435-470.
- Bartolini, S. (2000), 'Collusion, Competition and Democracy. Part II', *Journal of Theoretical Politics*, 12(1): 33-65.
- Beetham, D. (1999), *Democracy and human rights* (Cambridge: Polity Press).
- Dahl, R.A. (1971), *Poliarchy. Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press).
- Dalton, R.J. (2000), 'Value change and democracy' in S.J. Pharr and R.D. Putnam, eds. *Disaffected Democracies, What's Troubling the Trilateral Countries?* (Princeton: Princeton University Press), 252-269.
- Downs, A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, (New York: Harper).
- Diamond, L.J. (2002), 'Elections Without Democracy: Thinking About Hybrid Regimes', *Journal of Democracy*, 13(2): 25-31.
- Diamond, L.J. and Morlino, L. (2005), eds. *Assessing the Quality of Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).
- Elster, J. (1998), *Deliberative Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Eulau, H. and Karpis, P. (1977), 'The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness', *Legislative Studies Quarterly*, 2(3): 233-254.
- Giddens, A. (1984), *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration* (Cambridge: Polity Press).
- Kaase, M. and K. Newton (1995), *Beliefs in Government* (Oxford: Oxford University Press)
- Katz, R.S. and Mair, P. (1995), 'Changing Modes of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party', *Party Politics*, 1(1): 5-28.
- Lijphart, A. (1968), *The Politics of accommodation: pluralism and democracy in the Netherlands* (Berkeley: University of California Press).
- Lijphart, A. (1999), *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (New Haven: Yale University Press).
- Maravall, J.M. (1997), 'Surviving Accountability', *Jean Monnet Chair Papers* (Florence: European University Institute).
- Maravall, J.M. (2002), 'The rule of law as a political weapon', in J.M. Maravall and A. Przeworski, eds. *Democracy and the Rule of Law* (Cambridge: Cambridge University Press), 261-301.
- Marshall, T. H. (1950), *Citizenship and social class and other essays* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Merkel, W. and Croissant, A. (2000), 'Formal Institutions and Informal Rules of Defective Democracies', *Central European Political Science Review*, 1(2): 31-47.
- Morlino, L. (1991), *Costruire la democrazia: gruppi e partiti in Italia* (Bologna: Il Mulino).





- Newton, K. and Norris, P. (2000), 'Confidence in Public Institutions: Fate, Culture, or Performance?' in S.J. Pharr and R.D. Putnam, eds. *Disaffected Democracies, What's Troubling the Trilateral Countries?* (Princeton: Princeton University Press), 52-73.
- O'Donnell, G. (1994), 'Delegative Democracy', *Journal of Democracy*, 5(1): 55-69.
- O'Donnell, G. (1999), *Counterpoint: selected essays on authoritarianism and democratization* (Notre Dame: Indiana University of Notre Dame Press).
- Parry, G. (1972), 'The Idea of Political Participation', in G. Parry, and B. Anderson eds. *Participation in Politics* (Manchester: University of Manchester Press), 3-38.
- Pettit, P. (1997), *Republicanism: A Theory of Freedom and Government* (Oxford: Oxford University Press).
- Pharr, S.J. and Putnam, R.D. (2000), eds. *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* (Princeton: Princeton University Press).
- Pinto-Duschinsky, M. (2002), 'Financing Politics: A Global View', *Journal of Democracy*, 13(4): 69-86.
- Putnam, R.D. (1993), *Making democracy works: civic traditions in modern Italy* (Princeton, N.J.: Princeton University Press).
- Putnam, R.D. (2000), *Bowling alone. The collapse and revival of American community* (New York: Touchstone).
- Rueschemeyer, D., Huber, S.E. and Stephens, J.D. (1992), *Capitalist development and democracy* (Cambridge: Polity Press).
- Rustow, D. (1970), 'Transition to Democracy: Toward a Dynamic Model', *Comparative Politics*, 2(3): 337-363.
- Sainsbury, D. (1990), ed. *Party Strategies and Party-Voter Linkages*, special issue of *European Journal of Political Research*, 24(1).
- Santa Cruz, A. (2005) 'Constitutional Structures, Sovereignty, and the Emergence of Norms: The Case of International Elections Monitoring', *International Organization*, 59(3): 663-693.
- Sartori, G. (1957), *Democrazia e definizioni* (Bologna: Il Mulino).
- Sartori, G. (1987), *Theory of Democracy Revisited* (New York: Chatham House Publishers).
- Schedler, A. (1999), 'Conceptualizing Accountability', in A. Schedler, L. Diamond and M. Plattner, eds. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (Boulder, Lynne Rienner), 13-28.
- Schmitter, P.C. (1999), "The Limits of Horizontal Accountability", in Schedler, Diamond and Plattner, *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, (Boulder: Lynne Rienner), 59-63.
- Schumpeter, J.A. (1942), *Capitalism, Socialism and Democracy* (New York: Harper & Brothers).
- Schumpeter, J.A. (1964), *Capitalism, Socialism and Democracy* (London: Allen & Unwin).
- Verba, S., Schlozman, K.L., Brady, H.E. (1995), *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics* (Cambridge, MA: Harvard University Press).



Parte 2:

---

Calidad de la democracia  
en América Latina



# Cultura política, dispositivos disfuncionales y democracia en Bolivia

Marcelo Varnoux Garay\*

39



## Resumen:

La democracia boliviana es relativamente joven; ha cumplido 31 años desde su recuperación luego de un largo período de dictaduras militares que se extendieron entre 1964 y 1982, con brevísimos interregnos en los que se intentó determinar la titularidad del poder y la representación mediante elecciones generales y procedimientos democráticos (1967-1970; 1978; 1979 y 1980). Este trabajo propone analizar los factores que influyen en la calidad del modelo democrático Boliviano. Teniendo en cuenta, dos elementos para el análisis: en primer lugar, la persistencia de percepciones sociales que consideran que la única fuente de riqueza del país son sus recursos naturales y, por lo tanto, el control del Estado es fundamental para beneficiarse de una porción de esa riqueza y; en segundo lugar, una extendida cultura política pre moderna, con fuertes rasgos autoritarios que es incompatible con los principios y valores de la democracia.

*Palabras clave:* autoritarismo, control Estatal, cultura política, democracia.

## Abstract:

Bolivian democracy is relatively young; It has turned 31 since its recovery from a long period of military dictatorships that extended between 1964 and 1982, with very brief interregnum in which we attempted to determine the ownership of power and representation through elections and democratic procedures (1967-1970; 1978, 1979 and 1980). This work aims to analyze the factors that influence the quality of the Bolivian democratic model. Given two elements for analysis: first, the persistence of social perceptions which consider that the only source of wealth of the country are its natural resources and, therefore, state control is essential to benefit from a portion of that wealth; second, an extended pre modern political culture with strong authoritarian features is incompatible with the principles and values of democracy.

*Keywords:* authoritarianism, state control, political culture, democracy.

\* Cientista político por la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) de La Paz, Bolivia, es profesor invitado en la materia de “Teorías de la Democracia” de la Carrera de Ciencias Políticas de la UMSA. Actualmente se desempeña como Director Ejecutivo de la Asociación Boliviana de Ciencia Política (ABCP).

## 1 Introducción

En casi todos los indicadores de desarrollo democrático de los últimos 15 años, Bolivia recibe puntuaciones modestas y, desde 2003, la tendencia es a ubicarla entre las últimas de la región. La presente investigación se sustenta en el marco teórico proporcionado por Leonardo Morlino para quien una “democracia de calidad” consiste en una estructura institucional estable que promueve la libertad y la igualdad de los ciudadanos mediante el funcionamiento legítimo y correcto de sus instituciones y normas. Asimismo, una democracia de calidad es un régimen ampliamente legitimado en el que las instituciones tienen pleno respaldo de la sociedad civil y pueden perseguir los valores del régimen (Morlino, 2011).

Ahora bien, es preciso destacar dos elementos característicos de la sociedad boliviana (que también se observan en varios países de la región) y que nos ayudarán a comprender la baja cualificación y “calidad” de la democracia en Bolivia. En opinión de Zavaleta Mercado, la historia de Bolivia se ha caracterizado por una “querrela del excedente”, es decir, una disputa entre las élites políticas para controlar el Estado y, por lo tanto, los recursos naturales (predominantemente minerales e hidrocarburos) que tiene el país para perpetuar su predominio político sobre las clases populares (Zavaleta Mercado, 1986). La idea también caló hondo en la misma sociedad boliviana golpeada por varias guerras con sus vecinos por el control de dichos recursos naturales. Con Chile, por grandes reservorios de salitre que a la postre determinó la pérdida de acceso al Océano Pacífico y la amarga mediterraneidad que sufre el país. Con el Paraguay, porque se pensó que habían ricos yacimientos de petróleo ubicados en la región del Chaco. Es decir, está muy arraigada en gran parte de la sociedad boliviana, la idea que el país fue agredido por sus riquezas naturales y que su pobreza se debe a ese despojo que habría continuado en forma de “saqueo” por empresas transnacionales en connivencia con sectores oligárquicos, derechistas o neoliberales. El filósofo boliviano Guillermo Francovich atribuía estas ideas a uno de los mitos sociales más extendidos en Bolivia: el del “*destino adverso*” o la certidumbre que la culpa de la miseria del país era atribuible, por completo, a fuerzas externas y/o enemigas del pueblo (Francovich, 1980). Desde su concepción marxista, Zavaleta tiene la esperanza que el empuje de los sectores populares nucleados en torno a la clase minera, modificarían esta situación.

Sin embargo, esta breve descripción permite visibilizar un hecho incuestionable: el control del Estado es clave para mejorar la posición social y aprovechar, con fines políticos y/o particulares, los excedentes que proporcionan los recursos naturales que Bolivia posee.

Desde una posición bien distinta, H.C.F. Mansilla afirma que en gran parte de Latinoamérica prevalece, con distintos grados de intensidad, una cultura política escasamente democrática, con fuertes impulsos autoritarios, carente de espíritu crítico y que ha determinado la consolidación de prácticas pre modernas que impiden un auténtico desarrollo de-



mocrático institucional. Este ambiente habría otorgado carta de ciudadanía a un complejo de fenómenos y conductas, como el prebendalismo, el clientelismo, el patrimonialismo y, por supuesto, la corrupción. Mansilla afirma que esa cultura política está fuertemente presente en la identidad colectiva de las sociedades latinoamericanas, y de la boliviana en particular (Mansilla, 2008). A su modo, también concluye que para dilatados sectores sociales, el ejercicio de la función pública es clave para escalar en la pirámide social y mejorar la posición económica.

Entonces, dos elementos deben tomarse en cuenta para el análisis: en primer lugar, la persistencia de percepciones sociales que consideran que la única fuente de riqueza del país son sus recursos naturales y, por lo tanto, el control del Estado es fundamental para beneficiarse de una porción de esa riqueza y; en segundo lugar, una extendida cultura política pre moderna, con fuertes rasgos autoritarios que es incompatible con los principios y valores de la democracia.

Ambos factores afectan directamente, dentro del esquema teórico utilizado para este trabajo, a la calidad de la participación política que, a su vez, repercute notoriamente sobre el resto de las dimensiones de la calidad democrática. Como se verá más adelante, los datos empíricos evidencian la persistencia de esos patrones de cultura política y percepción socio-política a pesar de los avances de la democracia en Bolivia.

Durante los tres primeros años de vigencia de la democracia en Bolivia, 1982-1985, el país sufrió una de las mayores hiperinflaciones de la historia de la humanidad (cerca al 25.000%) y una crítica situación socio-política que desgastó al gobierno democrático de Hernán Siles Zuazo. A pesar de este difícil inicio, la democracia boliviana consiguió prevalecer y se inició un proceso de institucionalización democrática (Mayorga, 1987).

Ahora bien, entre 1985 y 2013 son discernibles dos fases de la democracia boliviana. La primera (1985-2002) caracterizada por la presencia de un sistema multipartidista moderado, de alternancia entre bloques de coalición que se denominó “democracia pactada”. A este le siguió un período (2003-2005) de tensiones políticas y escalada del conflicto social alrededor de serios cuestionamientos al sistema tradicional de partidos, la “entrega” de las riquezas naturales a las transnacionales y la “naturaleza prebendal” del régimen, que culminaron con la victoria electoral del Movimiento Al Socialismo (MAS), inaugurando la etapa de la denominada “Revolución Democrática y Cultural”, así como la sustitución de la República de Bolivia por el Estado Plurinacional de Bolivia.

En la primera fase (1985-2002), el sistema de partidos políticos se consolidó y la experiencia de los primeros años determinó la necesidad de construir pactos parlamentarios para cristalizar la gobernabilidad. Esto fue especialmente útil para resolver la enorme crisis económica con una política monetaria de “shock” que además modificó el modelo económico estatista, por uno de economía de mercado, con fuerte disciplina fiscal, promoción de





la iniciativa privada y una política de privatización de empresas públicas deficitarias. Este período también se denomina “neoliberal” por la influencia de esta corriente económica en las transformaciones estructurales del Estado.

No puede desconocerse la contribución del sistema de partidos a la introducción de nuevas instituciones democráticas en este período (Lazarte, 1993). Se consiguió establecer una Corte Electoral independiente que administró de forma notable todos los procesos electorales que vivió el país hasta 2010, inclusive. La institución del Tribunal Constitucional funcionó correctamente en el control constitucional hasta 2006 y el Defensor del Pueblo contribuyó a promover los derechos humanos actuando, en diversas oportunidades, como un mediador confiable en los conflictos entre el Estado y la sociedad civil, particularmente, entre 2000 y 2002. Se instituyó el Consejo de la Judicatura para regular los aspectos administrativos del Poder Judicial (Mayorga, 1994). También se modernizó la Contraloría General de la República para la fiscalización adecuada de los recursos públicos y se instituyó un marco normativo para tal efecto.

En 1994, se promulgó la Ley N° 1551 de “Participación Popular”, iniciando un ambicioso proceso de “municipalización” del país, con la transferencia de recursos y competencias a casi 300 municipios, entre urbanos y rurales (Gray y Molina, 1997). Sin la “Participación Popular” no puede entenderse la emergencia de liderazgos provenientes del área rural y que ahora son actores de primer nivel en el Estado Plurinacional (Ticona, 1995). Asimismo, permitió que la ciudadanía eligiera directamente a sus Concejos Municipales.

En 2005, durante el gobierno de Carlos Mesa, se introdujo la figura del referéndum y la elección directa de los “Prefectos” departamentales (ahora “Gobernadores” departamentales).

Por lo tanto, entre 1985 y 2005, se constituyeron las bases institucionales más importantes para la consolidación de la democracia. Sin embargo, el sistema político no consiguió responder a las crecientes demandas de la gente y al descontento generado por la presunción de que las coaliciones parlamentarias, en realidad, solo servían para repartirse el Estado y promover intereses particulares alejados del interés colectivo. El hecho es que las reformas estructurales, alineadas con el denominado “Consenso de Washington”, tuvieron resultados definitivamente modestos, especialmente en Bolivia, si se comparan las expectativas generadas alrededor de las mismas. Las tasas de crecimiento económico no mejoraron sustancialmente, las desigualdades económicas se ampliaron y el conflicto social se generalizó peligrosamente (Shultebrand y Salom, 2001).

Fue patente, además, que los procesos de privatización y capitalización de empresas públicas realizadas entre 1989 y 1997 debilitaron al Estado, limitando severamente sus posibilidades de atender las demandas de una sociedad crecientemente descontenta. En criterio del Banco Interamericano de Desarrollo, el papel del Estado, por mucho tiem-

po preeminente en Bolivia, queda transformado en una función promotora, que intenta conservar un grado de intervención en los sectores sociales, con el objetivo de impulsar el desarrollo social y multiplicar la inversión y los gastos sociales, aunque sin resultados alentadores (BID, 1995). En estas circunstancias, el conflicto social instalado alrededor de la disputa por una distribución de la riqueza más justa o el control de recursos estratégicos para el desarrollo de la sociedad, fue escalando en intensidad y violencia, hasta afectar la propia estabilidad del sistema político democrático (Varnoux, 2006).

Esto ocurrió, efectivamente, entre 1997 y 2002, durante el gobierno de Hugo Banzer Suárez y la coalición parlamentaria conformada por ADN, MIR, UCS, CONDEPA y NFR. El descontento social y la emergencia de un movimiento campesino que, en el occidente del país exigía mayor inclusión y en el trópico de Cochabamba el respeto a los cultivos de la hoja de coca, confluyeron para colocar en jaque al sistema de partidos tradicional.

En Octubre de 2003, en el marco de una sublevación de la población de la ciudad de El Alto, colindante con la ciudad de La Paz, sede del gobierno, el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada intentó restaurar el orden utilizando a las fuerzas armadas y la policía, con un saldo de más de 60 muertos y alrededor de 400 heridos. Este evento, conocido como la “guerra del gas” por cuanto la consigna fue “no a la venta de gas natural a EEUU por Chile”, determinó el derrumbe del sistema de partidos “tradicional”. El débil gobierno de Carlos Mesa, sucesor constitucional de Gonzalo Sánchez de Lozada, si bien hizo suya la “Agenda de Octubre” que incluía, entre otras, la convocatoria a una Asamblea Constituyente, una nueva Ley de Hidrocarburos que devolviera al país el control de sus recursos petroleros y la industrialización del gas natural, no logró en cambio recuperar la estabilidad del sistema (Varnoux, 2005).

En estas circunstancias, confluye el movimiento cocalero liderado por Evo Morales y grupos urbanos de intelectuales de izquierda que articulan el discurso reivindicativo de aquellos, con la promoción del movimiento indígena como sujeto principal del cambio (García Linera, 2000). Se reclama la falta de inclusión, la discriminación –en varios niveles de la vida social– de los pueblos indígenas planteándose un “cambio” para renovar la política, revitalizar la democracia y recuperar para el país el control de los recursos naturales estratégicos.

El hastío de la gente con la situación de conflicto permanente y la promesa del cambio, posibilitaron que el Movimiento Al Socialismo (MAS) accediera al poder gracias al voto mayoritario de la ciudadanía. Por primera vez en la corta historia de la democracia boliviana recuperada en 1982, un candidato y un partido obtenían el 54% de los votos.

Precisamente aquí se inicia la segunda fase de la historia democrática en Bolivia, ya que el gobierno de Evo Morales, en 2006, consiguió convocar una Asamblea Constituyente con el propósito de “refundar” el país e iniciar la denominada “Revolución Democrática y Cul-





tural”. La nueva Constitución Política del Estado incorpora varias innovaciones y cambios, entre ellos, el tránsito nominal de la “República de Bolivia” al “Estado Plurinacional de Bolivia”. Se reconoce asimismo una importante cantidad de derechos a los pueblos “indígena originario campesinos” y se establece un amplio régimen de autonomías.

Sin embargo, a la luz de la evidencia empírica, el gobierno de Morales, que prometió transformar radicalmente la política e instaurar una verdadera democracia, no ha tenido un desempeño institucional sensiblemente superior al de sus antecesores. Más al contrario, se observa un franco deterioro de varias de las dimensiones democráticas. Por eso, la baja calidad de la democracia en Bolivia y su ubicación en el marco de otros indicadores, como una “democracia en transición”, es decir, como un régimen que no termina de consolidarse y que, en la actualidad, muestra señales de un retroceso a esquemas autoritarios de gestión política. En relación al concepto de “democracia en transición”, los estudios han abundado en el paso de regímenes burocrático-autoritarios y/o dictaduras militares, a democracias (Ver Juan Linz, 1978, Guillermo O’Donell y Philippe Schmitter, 2010 y Leonardo Morlino, 2008). Sin embargo, desde la asunción del “Socialismo del Siglo XXI” con Chávez en Venezuela, es preciso analizar la transición de las democracias que parecían en vías de consolidación hacia regímenes escasamente democráticos o solo nominalmente democráticos.

La evaluación que se ensaya en este trabajo, abarca el periodo 2000-2013 y mostrará, en varios casos, la diferencia del desempeño democrático entre la primera y la segunda fase.

En la primera parte, se hará una revisión de las calificaciones obtenidas por las ocho dimensiones de calidad democrática: a) Estado de Derecho; b) Rendición de Cuentas Electoral; c) Rendición de Cuentas Interinstitucional; d) Participación Política; e) Competencia Política; f) Libertad; g) Igualdad y h) Responsabilidad (*responsiveness*) y se explicarán sus principales problemas. En la segunda parte, se abordará la problemática de la cultura política boliviana y sus dispositivos disfuncionales, con las dimensiones de participación y competencia política, su influencia en la rendición de cuentas electoral e interinstitucional, así como el impacto de esta relación sobre el Estado de Derecho. La tercera analiza las causales de la baja calidad democrática y se aporta una reflexión sobre la “racialización” de la política. Finalmente, se plantean las conclusiones correspondientes.

El siguiente cuadro muestra los promedios de cada una de las dimensiones de la calidad de la democracia. La base de calificación es una escala de 0 a 5, donde “0” es la “mínima calidad democrática” y “5” la “máxima calidad democrática”

Tabla 1 - Bolivia: dimensiones de la calidad de la democracia

Dimensión	Promedio
Estado de derecho	2,12
Rendición de cuentas electoral	3,3
Rendición de cuentas interinstitucional	2,82
Participación política	3,88
Competencia política	2,6
Libertad	3,11
Igualdad	2,33
Responsabilidad	2,3
<b>Total promedio</b>	<b>2,81</b>



Estos datos plantean la existencia de situaciones críticas y problemáticas en las dimensiones del “Estado de Derecho”, la “Rendición de Cuentas Interinstitucional”, la “Competencia Política”, la “Libertad” y la “Responsabilidad”. Las notas relativamente buenas (en lo formal) de la “Competencia Política”, la “Rendición de Cuentas Electoral” y la “Libertad”, encubren situaciones complejas que están relacionadas, precisamente, con la cultura política prevaleciente en el país.

## 2. Evaluación cuantitativa y cualitativa de las dimensiones y sub-dimensiones

### 2.1. ¿Estado de derecho?

Si el “Estado de Derecho” destaca el principio del respeto de la ley, la aplicación correcta de las normas legales y la capacidad de las autoridades para hacer cumplir las leyes de aplicación universal, aprobadas según procedimientos establecidos en el orden constitucional, no retroactivas, de conocimiento público, estables, predecibles y formuladas sin ambigüedades (Morlino, 2011), entonces en Bolivia –a la luz de los datos– varias cosas están fallando, ya que la idea misma del imperio de la ley es difusa y débil. Los datos del cuadro siguiente así lo evidencian:

Tabla 2 - Estado de derecho

Seguridad individual y orden social	Independencia del Poder Judicial y modernización del mismo	Capacidad institucional y administrativa	Lucha efectiva contra la corrupción	Fuerzas de seguridad bajo control civil	Promedio
2,8	1,7	2,09	1,4	2,6	2,12



Destaca la sub-dimensión referida a la lucha contra la corrupción que tiene una nota muy baja. En Bolivia, como en la mayoría de los países de Latinoamérica, la corrupción es un problema estructural. Los sucesivos gobiernos de la denominada “democracia pactada” (1985-2005) intentaron modificar esta situación sin mucho éxito. En el gobierno de Jaime Paz Zamora (1989-1993) se promulgó la ley N° 1178 del Sistema de Administración y Control Financiero (SAFCO) para regular la utilización de fondos públicos y se modernizó la Contraloría General de la República con el propósito de fiscalizar el gasto de esos fondos. Durante el segundo gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (2002-2003) se instituyó la “delegación presidencial” contra la corrupción. El gobierno de Evo Morales promulgó la Ley 004 en 2010, de “Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas, Marcelo Quiroga Santa Cruz”. Esta ley se caracteriza por su carácter punitivo antes que preventivo. Además, creó el “Ministerio de Transparencia y Anticorrupción” para hacer frente a este complejo problema. Con todo y a pesar del volumen de normas desarrolladas desde 1985 y las instancias creadas, el problema de la corrupción está lejos de erradicarse. A esto hay que sumar la tendencia a la “opacidad” (escasa transparencia) de los diferentes gobiernos, acentuada durante los últimos ocho años de gobierno del MAS. Como se evidencia en el cuadro siguiente, la posición de Bolivia en el índice de corrupción global elaborado por “Transparencia Internacional”, continua oscilando en la zona de corrupción. Asimismo, el “proceso de cambio” iniciado en 2006 no ha modificado la situación.

Tabla 3 - Índice de corrupción en Bolivia (2002-2013)

Año	Score	Sitio en el ranking mundial
2002	2,2	89
2003	2,3	106
2004	2,2	122
2005	2,5	117
2006	2,7	105
2007	2,9	105
2008	3	102
2009	2,7	120
2010	2,8	110
2011	2,8	118
2012	34 (*)	105
2013	34 (*)	106

Fuente: Elaboración propia sobre datos de “Transparencia Internacional” <http://www.transparency.org/cpi2012/results>Hasta 2011 el score tenía como base un indicador de “0” (país altamente corrupto) a “10” (país altamente transparente).  
 (\*) Desde 2012, el score cambia de base a un indicador de “0” (país altamente corrupto) a “100” (país altamente transparente).

La administración de justicia es también una asignatura pendiente del régimen democrático en Bolivia. La institución judicial nunca fue bien vista por varios factores, entre los que destacan la retardación de justicia y la corrupción. Entre 1993 y 1997 se instituyó un programa de reformas judiciales con el objetivo de “crear un sistema judicial que contribuya al crecimiento económico facilitando la actividad del sector privado y el bienestar social, garantizando los derechos básicos de los ciudadanos” (Ministerio de Asuntos Exteriores, 1995). Entre otras cosas, se intentó descongestionar la “carga procesal” que es un problema crónico en Bolivia, ya que ostenta la tasa más alta de “detenidos preventivos” en los diversos recintos carcelarios del país. De cada 100 personas privadas de libertad, 84 no tienen sentencia ejecutoriada y aguardan la tramitación de sus causas en los tribunales de justicia. El gobierno de Evo Morales también se comprometió a modificar la justicia en Bolivia. De hecho, la nueva Constitución aprobada mediante referéndum ciudadano en 2009, establece la elección popular de los más altos magistrados del Órgano Judicial. Sin embargo, el





proceso de preselección de los candidatos, realizado por la mayoría excluyente del MAS en la Asamblea Legislativa Plurinacional, restó legitimidad a la elección –realizada en octubre de 2011– de las nuevas autoridades (con un alto ausentismo y un mayoritario voto blanco o nulo). El resultado ha sido malo, ya que hoy la administración de justicia atraviesa una de sus crisis más profundas. Incluso Evo Morales ha reconocido que se equivocó el camino en la reforma de la justicia en Bolivia.

Ahora bien, la administración de justicia en Bolivia nunca fue en realidad independiente. Desde la recuperación de la democracia en 1982, se han observado continuas intromisiones de poderes externos (Poder u Órgano Ejecutivo, partidos políticos y grupos de poder económico) en la designación de autoridades, así como en la gestión de los fallos. La situación no ha cambiado a pesar de la “Revolución Democrática y Cultural” inaugurada en 2006.

En Bolivia, la capacidad institucional está disminuida y este es un aspecto que, por supuesto, afecta la gestión pública. Si bien durante el período 1989-2000 se consiguió institucionalizar los cargos jerárquicos del Estado más importantes (Presidencia del Banco Central, Presidencia de Impuestos Internos, Presidencia de Aduanas, sistema de Superintendencias de áreas y otros) para evitar la influencia partidaria en la designación de estos cargos, la iniciativa no duró mucho. Y es que no se modificaron las relaciones entre partidos y militantes ya que todas maneras, el acceso a cargos públicos, en el resto de las dependencias del Estado requería de “avales políticos” o el padrínazgo de los dirigentes políticos más importantes. En los hechos, fue un período breve de institucionalización que rápidamente fue modificado desde 2006, con la sustitución de todos esos cargos institucionalizados por personal afín al oficialismo. Hoy, no se puede ejercer ningún puesto en la administración pública sin militar primero en el MAS y los cargos jerárquicos que requieren de un concurso de méritos, han sido ocupados por “interinos” afines a la línea oficial.

Por otra parte, los índices de criminalidad se han incrementado –como en gran parte de Latinoamérica– por varias razones. En primer término, el acelerado proceso de “urbanización” ha constituido cordones periurbanos alrededor de las grandes ciudades conformadas por sectores “pobres” que viven en extrema precariedad dado que los gobiernos locales no tienen la capacidad administrativa y financiera suficiente, como para enfrentar las múltiples necesidades de esos grupos sociales. Estas circunstancias son propicias para la incubación de la criminalidad. En Bolivia, además, esto se ve agravado por la sensación que la administración de justicia es incapaz de realizar su trabajo, por lo que se han instalado en estas áreas periurbanas, lógicas perversas y criminales. Los eventos de “justicia por mano propia” se han multiplicado. Sobre este problema se ha pronunciado el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), expresando su preocupación sobre el elevado número de linchamientos en Bolivia. Recomendó al Estado Plurinacional “tomar medidas urgentes para garantizar que todos ellos sean investigados, los autores en-

juiciados y sancionados debidamente y que las víctimas reciban una reparación”.

En segundo lugar, la creciente actividad del narcotráfico en Bolivia ha disparado los índices de homicidios por “ajuste de cuentas” y lucha de bandas narcotraficantes por el control del “negocio”. Con todo, la tasa de homicidios es relativamente baja en comparación con varios países de la región. En 2001, dicha tasa fue de 3,7 homicidios por cada 100.000 habitantes, en 2009 la tasa se incrementó a 7 por cada 100.000 y en 2013 a 11 por cada 100.000 habitantes (ONNUD).

Los altos niveles de inseguridad ciudadana en Bolivia son también una consecuencia del pobre desempeño de la Policía Boliviana. La institución está organizada, principalmente, para brindar seguridad a las autoridades e instituciones del Estado y para reprimir la protesta que se torna violenta. Su contribución al diseño y puesta en marcha de políticas de seguridad ciudadana es mínima. En consecuencia, la policía es parte del problema de la inseguridad. Asimismo, es la institución más denunciada por la vulneración de derechos humanos y presenta una crónica situación de corrupción interna. Todos los gobiernos democráticos, desde 1985, han intentado introducir reformas que modernicen la institución policial; fracasaron en todos los casos (Mansilla, 2003). El gobierno de Evo Morales también ha tratado de reformar la institución, pero sus planes no han tenido éxito y la problemática policial está en uno de sus puntos más álgidos.

En todos los informes anuales que el Defensor del Pueblo envía al Legislativo, la policía boliviana tiene los más altos porcentajes de denuncias por “malos tratos”, “violación de derechos humanos”, y otros (entre el 10,02% hasta el 26,11% del total).

Finalmente, desde la recuperación de la democracia, las fuerzas armadas se han colocado bajo el mando civil y han mostrado una línea de respeto al orden constitucional. Los gobiernos democráticos, desde 1982 a 2005, no se preocuparon realmente de modernizarlas ni de plantearse seriamente su pertinencia (Barrios y Mayorga, 1994). Son efectivamente una pesada carga financiera pero, de todos modos, fueron utilizadas entre 1985 y 2000 para restituir el orden social a través de la promulgación de 6 “estados de excepción o de sitio”, figura prevista en la antigua Constitución Política del Estado. Su última participación en este tipo de eventos ocurrió en 2003, durante los conflictos suscitados en la ciudad de “El Alto” en el marco de la denominada “Guerra del Gas” ya descritos más arriba.

Con Evo Morales, las Fuerzas Armadas han asumido un rol más activo en el Estado. Se han beneficiado de un incremento en su presupuesto que les ha permitido la modernización de sus equipos. El gobierno ha fortalecido algunas de sus empresas como Transportes Aéreos Militares (TAM) y ha creado otras más que no tienen un objetivo claro, pero que permiten garantizar la lealtad de la institución al “proceso de cambio”. No solo eso, un número creciente de militares del servicio activo han pasado a desempeñar funciones diplomáticas en el servicio exterior de Bolivia.



Sin embargo, en el interior de las Fuerzas Armadas continúan suscitándose casos de maltrato y violación de derechos humanos de conscriptos y oficiales de bajo rango. Solo desde 2010, una treintena de personas, entre conscriptos, cadetes, oficiales y suboficiales, fallecieron en recintos militares cuando prestaban servicio. Hasta ahora, no se han esclarecido las circunstancias de esas muertes, ya que la institución tiene todavía el poder de ignorar las órdenes de la justicia ordinaria y se resiste a brindar cualquier tipo de información. Evo Morales, al inicio de su mandato, prometió ordenar la desclasificación de los archivos militares para conocer el destino de muchas personas desaparecidas en las dictaduras. Esta promesa no se cumplió e incluso el gobierno le ha dado un respaldo político a la conducta de la institución.

50



## 2.2. Rendición de cuentas electoral

La dimensión está asociada a la posibilidad que los ciudadanos tengan acceso a mecanismos para exigir rendición de cuentas a sus autoridades electas, fundamentalmente a través de procesos electorales, pudiendo castigar o premiar el desempeño de esas autoridades mediante el voto (Morlino, 2011). Esta dimensión en Bolivia obtiene una calificación relativamente buena, aunque con asimetrías evidentes entre las subdimensiones “Elecciones”, “Libertad de Asociación Partidaria” y “Presencia y Estabilidad de Alternativas Políticas Partidarias”.

Tabla N° 4

Elecciones	Libertad de asociación partidaria	Presencia y estabilidad de alternativas políticas partidarias	Promedio
4	5	0.91	3,3

Desde 1985 hasta 2011, se han realizado 24 procesos electorales sin mayores dificultades. La organización y realización de los mismos experimentó una notable mejoría a nivel de la logística en el transcurso de este tiempo, determinando que la institución electoral (antes Corte Nacional Electoral, hoy Órgano Electoral Plurinacional) recibiera, hasta 2010, la confianza de la mayoría de la población boliviana.

Tabla N° 5

Proceso electoral	Años	Total
Elecciones generales (presidente, vicepresidente, senadores, diputados plurinominales, diputados uninominales)	1985, 1989, 1993, 1997, 2002, 2005 y 2009	7
Elecciones prefecturales, de gobernadores departamentales y asambleístas departamentales	2005 y 2010	2
Elecciones municipales, de concejales y alcaldes municipales	1985, 1987, 1991, 1993, 1995, 1997, 1999, 2004 y 2010	9
Referéndums en las área de hidrocarburos, autonomías departamentales y revocatorias de autoridades electas.	2004, 2005, 2008 y 2009	4
Elecciones de asambleístas constituyentes	2006	1
Elecciones de magistrados del órgano judicial	2011	1
Total	24	

Fuente: Corte Nacional Electoral (CNE) y Órgano Electoral Plurinacional (OEP): <http://www.oep.org.bo/>

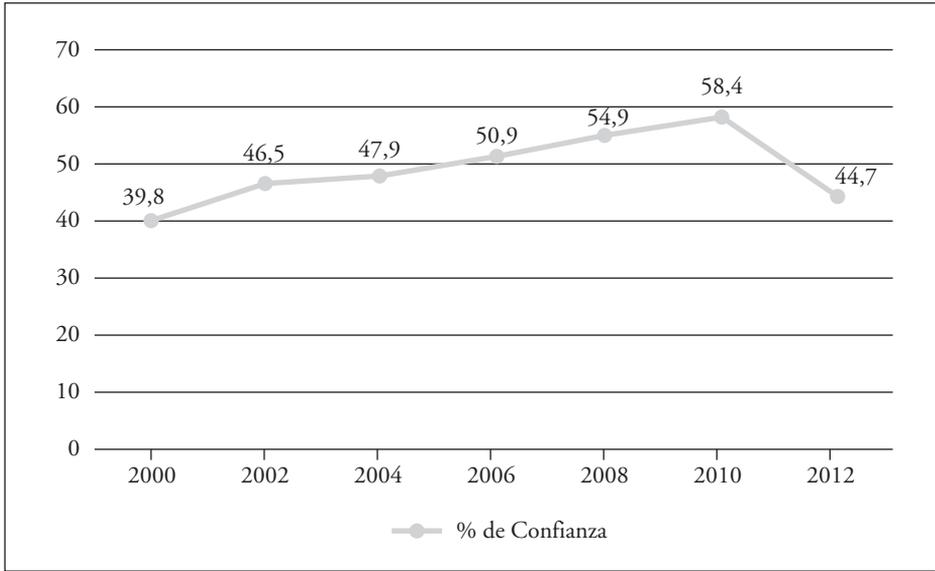
Ahora bien, la institución electoral se moderniza gracias a los acuerdos políticos entre los líderes partidarios más importantes, suscritos entre 1991 y 1992. Hasta entonces, la Corte Electoral estaba conformada por representantes de los partidos más importantes del sistema (MNR, ADN y el MIR) quienes tuvieron una desafortunada actuación en las elecciones de 1989, ya que entre ADN y MIR distorsionaron los resultados finales –en detrimento del candidato presidencial del MNR y a favor de los candidatos de ADN y MIR– usando una infinidad de subterfugios legales que anularon el voto de miles de ciudadanos

Sin embargo, el sistema de partidos tuvo el suficiente tino, en ese momento, para reformar la Corte Electoral, de tal modo que el voto ciudadano estuviera garantizado y las elecciones fueran transparentes. Así nació la Corte Nacional Electoral cuyas autoridades, en virtud de los acuerdos señalados, debían ser elegidas por los dos tercios del Congreso Nacional. Los partidos eligieron a personalidades de gran trayectoria profesional e intelectual quienes levantaron una de las instituciones más confiables de Bolivia. La Ley 1984 del Código Electoral incorporó el principio de “preclusión” que establece que las etapas de proceso electoral no se repetirán ni revisarán, y los resultados de las mesas de sufragio



son definitivos e irrevisables. El sistema electoral funcionó adecuadamente hasta 2010, momento en el que se transformó, en virtud a la Nueva Constitución Política, en Tribunal Supremo Electoral (TSE) con muchas dudas acerca de la idoneidad de sus autoridades, su imparcialidad y transparencia.

**Gráfico 1 - Bolivia: confianza en la institución electoral**



Fuente: Elaboración propia sobre datos de LAPOP (Proyecto de Opinión Pública de América Latina)  
<http://www.vanderbilt.edu/lapop/bolivia.php>

En el gráfico se observa claramente la confianza ascendente en la institución electoral de Bolivia hasta 2010. En 2012 experimenta una caída de 14 puntos atribuible a varias causas: en primer lugar, a la percepción que las autoridades electorales, al haber sido elegidas por la mayoría del MAS en la Asamblea Legislativa Plurinacional, responden al oficialismo. En segundo lugar, al pobre desempeño en las elecciones de magistrados del Órgano Judicial en 2011 en las que el TSE aprobó un reglamento limitando severamente el trabajo de los medios de comunicación para informar de las capacidades y atributos de los candidatos. En tercer lugar, por su papel en la supervisión de la “consulta previa” realizada en el Territorio Indígena y Parque Nacional Isoboro Sécore (TPNIS) por el gobierno, con enormes irregularidades y en contrasentido de lo que establece el Convenio 169 de Naciones Unidas. Finalmente, en 2013, porque se han instalado, entre la opinión pública, dudas sobre la imparcialidad del TSE por actuaciones poco claras con miras a las elecciones generales



de 2014. Desde la indefinición, en cuanto a la reasignación de escaños uninominales que manda la ley cuando se conocen los datos del último censo de población y vivienda (llevado a cabo en noviembre de 2012), hasta la emisión de resoluciones ambiguas que no han conseguido frenar la utilización temprana de recursos públicos e infraestructura estatal, por parte de los principales candidatos del MAS (Evo Morales y Álvaro García Linera), en su propósito de asegurarse una nueva reelección.

La Ley Electoral N° 026, aprobada en 2010, tiene elementos que restringen la circulación de información (fundamentalmente, encuestas pre-electorales) y determinan un sistema de asignación de escaños que favorece al partido mayoritario. Esto es particularmente visible en la Cámara de Senadores que antes preveía la elección de dos senadores por la primera mayoría y uno por la primera minoría en cada uno de los Departamentos que componen Bolivia. Con esto, se protegía el derecho de las minorías políticas a tener representación en dicha Cámara. La nueva Ley Electoral, establece la asignación de escaños en el Senado por el método D'Hont, entonces, en los departamentos donde una fuerza política obtiene la mayoría de la votación, tiene altas probabilidades de llevarse los cuatro escaños senatoriales que ahora están en juego, dejando sin representación a las minorías. Esto ha determinado, por ejemplo, que en los Departamentos de La Paz, Oruro y Potosí, todos los escaños senatoriales estén en manos del MAS, a raíz de los resultados de las Elecciones Generales de 2009.

En 1999, fue aprobada la Ley N° 1983 de Partidos Políticos. Esta norma estipulaba la asignación de recursos públicos a los partidos para formación democrática y, en coyunturas electorales, para el financiamiento de campañas (Ballivián, 2011). En 2006 el gobierno de Evo Morales suspendió el financiamiento público a los partidos políticos y, en los hechos, la ley de partidos no funciona. Se esperaba para 2013 una nueva ley, pero el TSE no envió un proyecto formal a la ALP y el MAS tampoco está interesado en aprobar un nuevo instrumento legal que regule el funcionamiento de los partidos políticos en Bolivia. Lo que está claro es que no se repondrá el financiamiento público, vigente hasta 2005.

El problema más serio de la dimensión radica en la dinámica partidaria. Entre 1985 y 2002, tres grandes partidos (MNR, ADN y MIR) formaron, con otros menores, coaliciones gubernamentales. Entre 1985 y 1997, estas coaliciones posibilitaron la resolución de la gran crisis económica, la sustitución del modelo económico estatista por uno de libre mercado y la implementación de un complejo de reformas estructurales que modernizaron la democracia en Bolivia. Sin embargo, pronto afloraron los intereses corporativos y de grupo, determinando que al mismo tiempo se constituyan pequeñas elites partidarias, conformadas por grupos de interés económico, familiares y allegados, estrangulando gradualmente la relación con los militantes de base. Al mismo tiempo, las tres fuerzas políticas más importantes giraron en torno a sus jefes más prominentes o "líderes históricos". El MNR



con Víctor Paz Estenssoro primero y desde 1989 con Gonzalo Sánchez de Lozada. La ADN con Hugo Banzer Suárez y el MIR con Jaime Paz Zamora. Todos ellos fueron presidentes de la República entre 1985 y 2002.

Las fuerzas políticas menores se organizaron del mismo modo. CONDEPA no podía entenderse sin su máximo caudillo, Carlos Palenque. UCS tenía a Max Fernández como su dueño absoluto, como él mismo confesaría. NFR se organizó alrededor de la figura del exitoso alcalde de Cochabamba, Manfred Reyes Villa, y, finalmente, el MAS sobre la base del liderazgo sindical de Evo Morales.

En este contexto, los partidos políticos (incluido el MAS) están demasiado ligados al destino de sus principales líderes. Así, CONDEPA se extinguió poco después de la muerte de Palenque. ADN se desarticuló un par de años luego del fallecimiento Hugo Banzer. Es decir, las organizaciones políticas en Bolivia son incapaces de mantener una estructura institucional porque están supeditadas completamente a las decisiones del “jefe” y no han desarrollado mecanismos para el recambio de liderazgos. Les falta democracia interna.

Así como entre 1985 y 1997 los partidos políticos consiguieron implementar reformas importantes, no es menos cierto que al mismo tiempo las coaliciones se entregaron a una repartija del Estado y descuidaron, precisamente, la vida partidaria dejando a la deriva a miles de militantes.

Entre el 2000 y el 2005 aparecieron como respuesta a esta situación, organizaciones sociales que, reivindicando las demandas de los sectores más pobres, de indígenas y campesinos, modificaron el panorama político de forma sustancial. Esto, no supuso una modificación de la forma de hacer política, porque permanece intacta la idea que el Estado es un gran botín que debe ser repartido entre los triunfadores coyunturales de las contiendas electorales.

En 2006 la gran pregunta giraba en torno a si el MAS y Evo Morales, beneficiados con el voto mayoritario de los ciudadanos, replicarían esos patrones de conducta. Y sí, lo hicieron, aunque con características diferentes. Ya no existen coaliciones de partidos, pero sí una gran constelación de organizaciones sociales de origen campesino, sindical, vecinal, indígena, etc., que se presumen de “movimientos sociales” y presionan para obtener el control de parcelas del Estado, a fin de beneficiar a sus clientelas. Además, ha refflotado con mucha fuerza la convicción de que las mayorías electorales, además, tienen el derecho de perpetuarse en el poder, quebrando el principio de alternancia democrática.

La nueva configuración de partidos políticos incluye a tres fuerzas de oposición mejor organizadas que las débiles coaliciones que enfrentaron a Evo Morales en 2005 y 2009. Unidad Nacional (UN) y el Frente Amplio (UN-FA), Movimiento Demócrata Social (MDS) y el Movimiento sin Miedo (MSM) son las fuerzas políticas que tratarán de arrebatarle al MAS en las elecciones de 2014, primero, los dos tercios dentro de la Asamblea

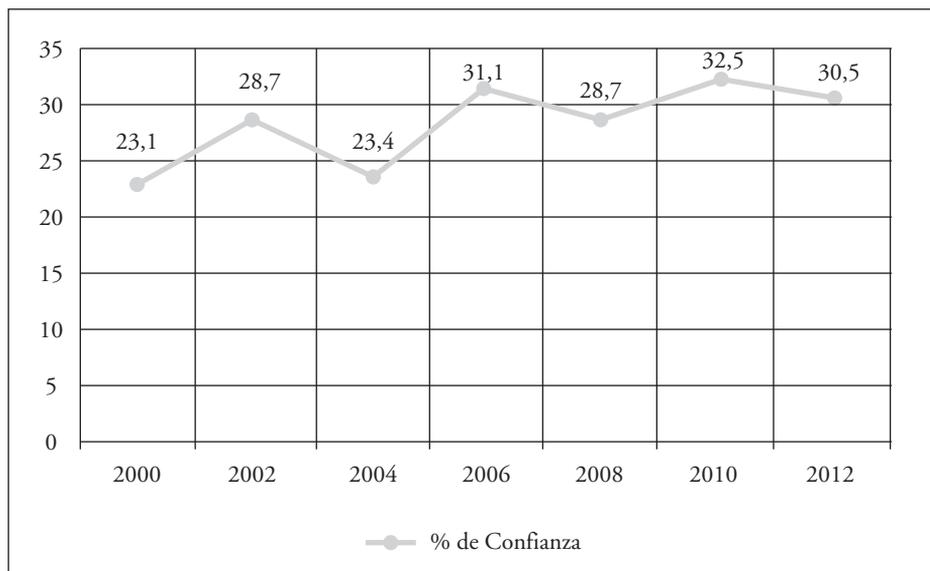


Legislativa Plurinacional (ALP) y, en segundo lugar, forzar a una segunda vuelta con el candidato del oficialismo.

El MAS no se considera un partido político, sino la expresión de los movimientos sociales del campo popular y la representación más cabal de los pueblos indígena originario campesinos (Loayza, 2010). Esta última presunción se ha debilitado considerablemente, a consecuencia de las acciones autoritarias y punitivas que el MAS ha implementado en contra de las organizaciones indígenas y campesinas que tienen un pensamiento distinto al oficial o que, definitivamente, se desencantaron del discurso oficialista. Si bien el MAS tiene una base social “dura” conformada por los campesinos cocaleros, también representa (y protege) los intereses corporativos de grandes comerciantes informales, mineros cooperativistas, transportistas y, desde hace poco, de segmentos del empresariado agroindustrial de Santa Cruz. Todos ellos, organizados en torno a lógicas capitalistas bien definidas y que no tienen relación alguna con las ideas “comunitarias” o “anticapitalistas” que permanentemente esgrime Evo Morales.

El siguiente cuadro muestra que las dinámicas ya descritas, mantienen en un nivel bajo a la confianza ciudadana en los partidos políticos.

Gráfico 2 - Bolivia: confianza en los partidos políticos



Fuente: Elaboración propia sobre datos de LAPOP  
(Proyecto de Opinión Pública de América Latina)  
<http://www.vanderbilt.edu/lapop/bolivia.php>



En los hechos, las organizaciones sociales que representan intereses corporativos y sectoriales muy bien definidos, han sustituido a los partidos en la promoción de la demanda social. El problema radica en que las organizaciones sociales no tienen una visión de país (no necesitan tenerla) ni están interesadas en trabajar en propuestas que expresen el interés colectivo, ya que esa no es su función principal. Sin embargo, son actores importantes de la política y gozan de la confianza de una buena parte de la sociedad civil (CALIDEM-BO-2012).

### 2.3. Rendición de cuentas interinstitucional

Como se evidencia en la Tabla N° 6, esta dimensión tiene una calificación promedio baja y existen problemas en varias de las subdimensiones que la conforman.

Tabla 6

Relaciones ejecutivo - legislativo	Tribunal constitucional y corte suprema	Información plural e independiente	Defensor del pueblo y tribunales de cuentas	Formas y extensión de la descentralización	Promedio
2,5	2,2	3,2	3	3,2	2,82

Desde la introducción de la “democracia pactada” en 1985, las diversas coaliciones partidarias consiguieron garantizar la “governabilidad”, formando mayorías parlamentarias. Esto no supuso, sin embargo, la completa sumisión del Congreso de la República a las iniciativas del Poder Ejecutivo. Grandes debates de originaron, por ejemplo, en torno a la pertinencia del Decreto Supremo 21060 que, en 1985, modificó el modelo económico. También fueron muy disputadas las sucesivas reformas estructurales introducidas desde 1993. Sin embargo, fue siempre visible una mayor preeminencia del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo ya que, por ejemplo, en aquél se originaron gran parte de las iniciativas legislativas más importantes. Naturalmente, como la mayoría de los partidos estaba de acuerdo en la pertinencia de las reglas del juego democrático más importantes y el modelo económico implementado en 1985, las disputas no escalaron a situaciones críticas, pero tampoco funcionaron correctamente los mecanismos de fiscalización. De hecho, los escándalos de corrupción acaecidos entre 1985 y 2003, fueron denunciados por los medios de comunicación y no así por la oposición parlamentaria. En estas circunstancias, los partidos políticos prefirieron implementar una política de encubrimiento que afectó la credibilidad del sistema. La lógica imperante fue “hoy por ti, mañana por mí”.



Téngase en cuenta que los partidos de oposición durante el gobierno de la democracia pactada, tenían grandes posibilidades de conformar coaliciones gubernamentales en el siguiente período, tanto con otros partidos menores como con algunos que ejercían la titularidad del poder. Por eso, adoptaron una actitud complaciente y permisiva, incluso ante graves irregularidades en el ejercicio de la gestión pública.

Ahora bien, el Ejecutivo y el Legislativo en los años de la democracia pactada, sostuvieron una relación asimétrica con el Poder Judicial. Como las principales autoridades de este poder eran electas en el Congreso de la República, los partidos más importantes con representación parlamentaria (MNR, ADN y MIR) –sea que formaran parte de la coalición gobernante o ejercieran el rol de oposición– procuraron acreditar a profesionales de su confianza con el propósito de proteger principalmente sus intereses. Por supuesto, esta dinámica perjudicó notablemente los esfuerzos por reformar el Poder Judicial y perpetuaron su desempeño mediocre y la mala imagen que tiene entre la sociedad civil.

Con el ascenso al gobierno de Evo Morales y el MAS en 2006, gracias al voto mayoritario de los electores, la situación no se ha modificado realmente. En realidad se ha verificado una profundización de la supremacía del Ejecutivo y el Presidente hasta niveles inéditos que han deteriorado aún más la idea de “frenos y contrapesos”. El MAS ha implementado tres mecanismos para anular cualquier posibilidad de control y/o fiscalización interinstitucional: a) ha convertido a la Asamblea Legislativa en un apéndice del Ejecutivo, ya que el control los dos tercios de los curules, le permite imponer una rígida disciplina interna que evita y sanciona la disidencia, pero al mismo tiempo, bloquea todas las iniciativas de la oposición para fiscalizar los actos del gobierno de Morales; b) en 2010, la Asamblea Legislativa, por orden del Órgano Ejecutivo, aprobó la “Ley de Necesidad de Transición a los Nuevos Entes del Órgano Judicial y Ministerio Público” (Ley N° 003 de 13/02/2010), otorgando al Presidente del Estado Plurinacional, la potestad de elegir, interinamente, a los más altos cargos del Órgano Judicial y Ministerio Público hasta las elecciones judiciales. Naturalmente, a pesar de la polémica desatada y el hecho que la norma no estuviera ceñida al ordenamiento constitucional, se posesionaron a profesionales afines a la línea política del MAS, consiguiendo el pleno control de la administración de justicia incluso antes de las elecciones judiciales y c) el gobierno de Morales ha designado en las más importantes instituciones del Estado que pueden ejercer control sobre la gestión pública (Contralor General, Presidente de Banco Central, Superintendentes de Área, etc.), a miembros del partidos o personalidades afines al oficialismo, a pesar que todos estos cargos requieren el visto bueno de dos tercios de la Asamblea Legislativa.

Este control del Órgano Ejecutivo sobre el resto de los Órganos de Poder del Estado Plurinacional, es muy útil al proyecto político del MAS. Por ejemplo, el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP), ha autorizado –contraviniendo lo establecido por la Cons-





titución Política del Estado (CPE)– la reelección de Evo Morales. La primera disposición transitoria de la CPE, parágrafo II dice: “*Los mandatos anteriores a la vigencia de esta Constitución serán tomados en cuenta a los efectos del cómputo de los nuevos periodos de funciones*”. Al momento de aprobarse la nueva Constitución, Evo Morales cumplía su primer periodo de funciones (2006-2011) y declaró que renunciaba al cumplimiento del resto de su mandato para viabilizar el referéndum constitucional y habilitarse para un segundo período (2010-2015). La nueva Constitución Política en su Art. 168 determina que el periodo del presidente y el vicepresidente es de cinco años, pudiendo ser reelectos solo por un periodo consecutivo. Entonces, quedaba claro que Evo Morales cumpliría su segundo mandato entre 2010 y 2015, no pudiendo ser habilitado para una nueva reelección.

El fallo del TCP destaca que Bolivia vive un nuevo orden. Éste implica una nueva era jurídica, una nueva era política, basada también en la refundación del Estado. Por ello, se concluye, que es absolutamente razonable y acorde con la Constitución realizar el cómputo del plazo para el ejercicio de funciones tanto de Presidente como del Vicepresidente desde el momento en el cual se puso en vigencia la Constitución Política del Estado” (Resolución TCP 003/2013).

En cuanto a la institución del Defensor del Pueblo inaugurada en 1998, ha mantenido una independencia meritoria respecto de los Órganos de Poder del Estado. Entre 1999 y 2003 se constituyó en un mediador importante entre los sectores sociales que se movilizaron contra las políticas de Estado. Sus resoluciones no tienen fuerza de ley sino que se limitan a “recomendar” a las autoridades la modificación de conductas que violan los derechos fundamentales o corregir situaciones que afectan los derechos ciudadanos. Esta tarea se ha tornado casi imposible de realizar con el gobierno de Evo Morales, ya que el Defensor del Pueblo no logra que sus recomendaciones sean siquiera consideradas, puesto que incomodan al poder político. Así lo ha declarado el mismo Evo Morales”.

En Bolivia la información que circula en los medios es plural y hasta cierto punto independiente. En teoría, no existen restricciones significativas. Entre 1985 y 2005 la pluralidad de las fuentes fue muy importante para generar un sistema de medios de comunicación independientes que coadyuvaron notablemente al proceso democrático (PNUD-Bolivia, 2002). La situación ha comenzado a cambiar desde 2006. El gobierno de Evo Morales está sustentado, principalmente, en una poderosa maquinaria propagandística compuesta por un conjunto de medios estatales que abarcan una gran red de radios, dos canales de televisión y un matutino de circulación nacional que cubren, casi exclusivamente, las actividades del presidente y los presuntos “logros” del gobierno. Asimismo, grupos empresariales afines al oficialismo, han adquirido uno de los periódicos más grandes del país y dos cadenas nacionales de televisión. Estos medios, tienen una línea editorial bastante cercana a los propósitos gubernamentales y son beneficiarios del

mayor volumen de avisaje del Estado. Y si bien la cantidad de medios independientes se ha reducido, su labor es tanto más importante cuanto existen menos opciones de informarse objetivamente. El gobierno de Morales, tiene en la mira a varios de estos medios –particularmente escritos– y ha ensayado diversas estrategias de acoso judicial que, sin embargo, todavía no han prosperado.

El Estado boliviano tiene un carácter “centralista”. Este rasgo está asociado con el acentuado presidencialismo y la idea que toda decisión respecto a la gestión pública, en el nivel nacional, departamental o local, debe obtener primero el visto bueno de la administración central. La autonomía y/o descentralización administrativa es una demanda antigua. Se inicia en el siglo XIX en la región oriental del país. Es en 1994 que se da el primer paso efectivo con promulgación de la ley de “participación popular”. Entre 2003 y 2005, en medio de una crisis política de gobernabilidad, la demanda de autonomía departamental se amplió y profundizó en el oriente y el sur del país. El gobierno de Carlos Mesa implementó una reforma constitucional que introducía la elección popular de los prefectos departamentales, medida que se cristalizó en las elecciones de diciembre de 2005. El gobierno del MAS, pese a su renuencia inicial, se vio obligado a reconocer la demanda autonómica y ésta fue incorporada en la nueva Constitución Política del Estado que, a pesar que establece un amplio sistema de autonomías de tres niveles –departamental, municipal e indígena–, no funciona realmente. El gobierno central ha generado un conjunto de disposiciones complementarias que le otorgan la potestad de definir cómo, en qué y dónde se gastan los recursos públicos (particularmente la Ley Marco de Autonomías y Descentralización [LMAD] y reglamentos conexos). De hecho, el 82% del presupuesto general del Estado es administrado por esta instancia central, y sólo el 18% por las entidades territoriales autónomas. Un asunto pendiente es el “pacto fiscal”, es decir, la reasignación de recursos debido a la nueva composición demográfica del país. La ley establece que luego de realizado un Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) se proceda de este modo. El último censo fue realizado en 2012 y el gobierno ha postergado esta medida para el 2015.

En la práctica, Bolivia posee un elaborado sistema de autonomías y descentralización en los papeles, pero solo en ellos. La realidad muestra que persiste el “centralismo administrativo” que dificulta no solo el desarrollo de las regiones, sino la posibilidad de un control social más eficaz sobre la forma en que son utilizados los recursos públicos.



## 2.4. Participación Política

Tabla N° 7

Oportunidades para la participación	Elecciones y referéndums	Partidos y asociaciones	Participación no convencional	Políticas de democracia deliberativa	Promedio
3,44	3,97	4	4	4	3,88

La dimensión tiene una calificación promedio bastante regular que debe ser analizada desde dos puntos de vista: a) desde el aspecto convencional de participación en elecciones, referéndums y b) desde al aspecto no convencional de la participación de la sociedad civil boliviana en un complejo entramado de asociaciones, gremios, sindicatos, organizaciones indígenas y campesinas.

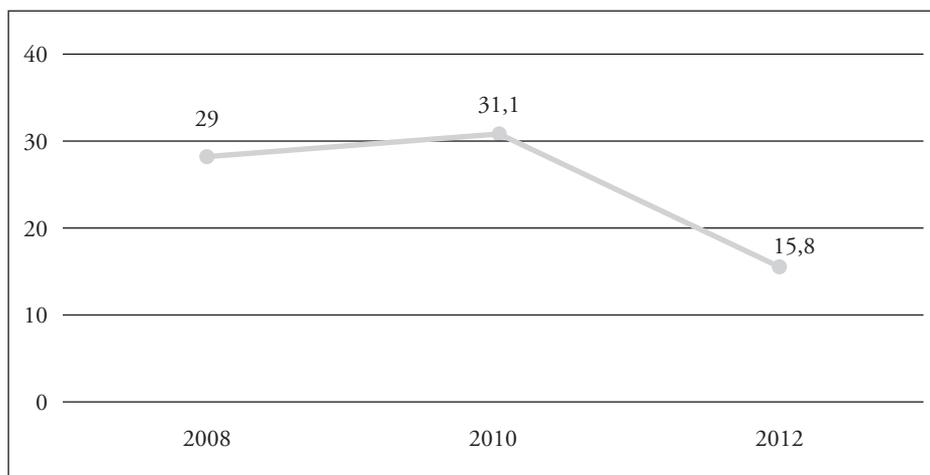
Los procesos electorales, tanto en el nivel nacional como sub-nacional, así como elecciones específicas –como el caso de la elección de magistrados al Órgano Judicial– y referéndums se han desarrollado con bastante normalidad y regularidad. En este marco, los ciudadanos tienen oportunidades suficientes de participación, especialmente en el ámbito urbano. La participación ciudadana en las elecciones y referéndums se ha incrementado desde el 72,1% en 2002, hasta alcanzar el 95% en 2009.

Ahora bien, la débil confianza de la sociedad civil respecto a los partidos (ver gráfico N° 2), repercute en los bajos niveles de participación ciudadana en estas organizaciones. Probablemente entre 1985 y 2002, cuando el sistema de partidos todavía cumplía el papel de “agregar” y “representar” las demandas sociales, los niveles de participación eran más altos, aun cuando es preciso destacar que la participación fue permanentemente “instrumental”, es decir, con la idea de obtener un cargo público o un beneficio específico; una parcela del Estado o alguna prebenda para sí, o el grupo de allegados. Por lo tanto, se diluyeron las grandes propuestas ideológicas en un discurso político uniforme en el que eran indistinguibles, por ejemplo, el MIR de la ADN, aun cuando sus postulados iniciales eran diametralmente distintos. Entre 1998 y 2003, el fuerte discurso “anti político” mermó significativamente el apoyo ciudadano a los partidos de la “democracia pactada” y la sociedad reorientó su apoyo sobre aquellos que, presuntamente, prometían una nueva forma de hacer política. Desde 2006, el discurso anti partidos políticos es intenso, fuertemente alentado por el gobierno de Morales.

El gráfico siguiente evidencia esta situación:



Gráfico 3 - Bolivia: participación político-partidaria



Fuente: Elaboración propia sobre datos de LAPOP (Proyecto de Opinión Pública de América Latina)  
<http://www.vanderbilt.edu/lapop/bolivia.php>

Un segundo enfoque para el análisis de la participación política en Bolivia está vinculado con la gran tradición “asociacionista” de su sociedad civil. En la mayoría de los casos, los gremios, asociaciones, juntas vecinales, organizaciones indígenas y campesinas, sindicatos, etc., fueron fundados para “proteger” los intereses de los asociados y “promover”, a partir de sus propias dinámicas de movilización, demandas concretas que usualmente giran en torno a reivindicaciones económicas, salariales o de servicios básicos. Una característica de estos grupos es su organización fuertemente verticalista –sobre todo en sindicatos y organizaciones indígenas– porque, de algún modo, se requiere de direcciones centralizadas que sean capaces de mantener la cohesión del grupo, pero también porque los cargos directivos son estratégicos para alcanzar posiciones políticas de mayor expectativa.

Desde 2006, la participación en organizaciones sociales y/o movimientos sociales, se convirtió en una oportunidad para hacer política y obtener, del Estado, beneficios concretos usualmente de tipo particular, perpetuando el patrón de conducta política de los militantes de los partidos tradicionales vigentes entre 1985-2002.

Entre las organizaciones sociales están muy extendido el “asambleísmo” que puede adquirir, formas de democracia deliberativa en coyunturas donde se consensuan las estrategias de movilización para demandar la atención del gobierno de turno, a las necesidades del gremio, sindicato, organización social, etc. Probablemente los casos más importantes hayan sido la denominada “guerra del agua” ocurrida en Cochabamba en 2000 cuando las juntas



vecinales, sindicatos, sectores cívicos y otros, consiguieron que el gobierno de Hugo Banzer diera marcha atrás en su propósito de privatizar el servicio de agua potable, todo esto en el marco de enfrentamientos con la policía y el ejército. Esta misma dinámica fue visible durante la “guerra del gas” acaecida en la ciudad de El Alto, que de una demanda puntual, terminó con la renuncia a la presidencia de Gonzalo Sánchez de Lozada y el derrumbe del sistema de partidos. En este sentido, las formas de participación política no convencional sobresalen, no solo por su variedad sino por su efectividad. La mayoría adopta formas conflictivas con repertorios bastante conocidos: marchas, bloqueos carreteros, huelgas de hambre, etc.

### 2.5. Competencia Política



Tabla N° 8

Entre los actores políticos / sociales	Dentro de los actores políticos / sociales	Alternancia efectiva	Promedio
2,39	2,41	3	2,6

Entre 1985 y 2002 la competencia entre los actores formales de la política (partidos) fue efectiva. Es decir, no se evidenciaron restricciones legales ni asimetrías importantes en la formación de coaliciones parlamentarias y todos los partidos con representación parlamentaria, excepto el MAS, tuvieron oportunidad de formar parte de alguno de los gobiernos durante esta etapa. La caída del sistema de partidos tradicional y la emergencia del MAS, como una fuerza política mayoritaria, modifican ese panorama. Desde 2006, no se requieren de coaliciones parlamentarias para garantizar la gobernabilidad y el gobierno de Morales determina medidas que limitan la “competitividad” de los partidos de oposición, desde eliminar el financiamiento público, hasta implementar acciones de acoso judicial contra todos los dirigentes de esos partidos, sus autoridades electas y personalidades cívicas disidentes al oficialismo. En la actualidad, las condiciones de la competencia política partidaria son desiguales y limitadas. El partido oficialista tiene acceso irrestricto a recursos públicos para la formación de cuadros y campañas electorales, mientras que el resto de los nuevos partidos se ven constreñidos y están en situación vulnerable frente al partido de gobierno.

Uno de los problemas estructurales del sistema político de partidos en Bolivia es la ausencia de mecanismos efectivos de democracia interna. Entre 1985 y 2002, solo el MNR culminó con éxito un proceso interno para reemplazar a su jefe histórico: Víctor Paz Estenssoro. ADN intentó realizar elecciones internas, tras la muerte de Hugo Banzer Suárez,

que fueron un rotundo fracaso. En general, el fuerte “caudillismo” y/o “personalismo” de los jefes de los partidos bloquearon cualquier intento de democratización interna y de renovación de liderazgos. Esto supuso el predominio de élites partidarias cerradas y nucleadas alrededor del “jefe” o del “caudillo”. El MAS comparte esta característica con mayor intensidad, ya que el liderazgo de Evo Morales es indiscutible y no existen realmente mecanismos de democracia interna (Loayza, 2011).

## 2.6. Libertad

Tabla 9

Dignidad personal	Derechos civiles	Derechos políticos	Promedio
2,81	3,2	3,33	3,11

63



La dimensión presenta una calificación promedio regular, aunque desde 2006 se han hecho efectivas una serie de acciones que están deteriorando la sensación de plena libertad que estuvo vigente hasta 2003.

Tabla 10 - Estado de la Libertad en Bolivia (2002-2013)

2002	3	1	2	Libre
2003	3	2	2,5	Libre
2004	3	3	3	Parcialmente libre
2005	3	3	3	Parcialmente libre
2006	3	3	3	Parcialmente libre
2007	3	3	3	Parcialmente libre
2008	3	3	3	Parcialmente libre
2009	3	3	3	Parcialmente libre
2010	3	3	3	Parcialmente libre
2011	3	3	3	Parcialmente libre
2012	3	3	3	Parcialmente libre
2013	3	3	3	Parcialmente libre

Fuente: Elaboración propia sobre datos de “Freedom House”; <http://www.freedomhouse.org/>  
Rating: “1” Mejor; “7” Peor



Desde la recuperación de la democracia en 1982, Bolivia experimentó una notable mejoría en el ejercicio y respeto de las libertades civiles y derechos políticos. Hasta 2003, incluso, (según el “Freedom House”), el país era reputado como un régimen democrático libre. Desde 2004 esta percepción cae a la categoría de “parcialmente libre”. Las tensiones políticas y el conflicto social determinaron la vulneración de algunas libertades, situación que se estimaba, deberían terminar con el ascenso de Evo Morales y el MAS al gobierno. En realidad, esto no ocurrió porque la “polarización” política y social que se instaló en el país y que además fue alentada por el gobierno, operó (y todavía lo hace) en contra de esta dimensión.

Un hecho paradójico es que la nueva Constitución Política del Estado incorpora una gran cantidad de derechos e incluso reconoce “derechos colectivos” a los pueblos indígena originario campesinos. Sin embargo, en la realidad esos derechos no son respetados principalmente por el gobierno.

El irrespeto a los derechos colectivos, particularmente el de la “consulta previa”, generó un grave conflicto entre las comunidades del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS) y el gobierno del MAS. Desde 2009, estas comunidades mostraron su preocupación por la intención del gobierno de Morales de construir una carretera por el medio de su territorio. Se enviaron una serie de notas de protesta sin respuesta alguna. Así, en agosto de 2011 ante la inminencia de la realización de ese proyecto, decidieron iniciar la *VIII Marcha Indígena en Defensa del TIPNIS por la Vida y el Territorio*, hacia La Paz, demandando la revisión del proyecto carretero, el respeto a la CPE y al Convenio 169 de la OIT que determinan la consulta previa a los indígenas cuando el Estado decide realizar algún proyecto que podría afectar su forma de vida, subsistencia, cultura, etc. (ABCP-KAS: Diálogos, 2011). Sin embargo, el gobierno de Morales ordenó la violenta intervención de la marcha indígena en una localidad denominada “Chaparina”. La represión no discriminó entre niños, mujeres y ancianos. Las penosas imágenes captadas por medios de comunicación presentes en el incidente, generaron inmediatamente una corriente de opinión muy desfavorable al gobierno de Evo Morales y de simpatía hacia la causa indígena. En el caso del TIPNIS, no solo se violentaron derechos indígenas reconocidos por la Constitución, sino los derechos humanos de personas que realizaban una marcha de protesta pacífica.

Por otra parte, la “judicialización de la política” iniciada en 2006 y consolidada desde 2010 gracias al control del Órgano Judicial por parte del gobierno del MAS, ha supuesto la violación de las garantías del “debido proceso” y la “presunción de inocencia” de un importante grupo de personas, todas ellas vinculadas a la oposición política al gobierno o disidentes de la línea oficialista. Alrededor de 700 bolivianos (no existe una cifra oficial) han buscado refugio en el Brasil, Paraguay, Perú, España y Estados Unidos, como resultado de varios conflictos políticos suscitados entre 2007 y 2008. Más de 30 personas guardan

“detención preventiva” (algunos más de cinco años) por la presunta comisión de los delitos de terrorismo, alzamiento armado contra el Estado, etc., sin que hasta el momento se les haya probado ninguna de las acusaciones (Fundación Nueva Democracia, 2012).

Como se mencionó más arriba, el papel de los medios de comunicación independientes fue crucial para el avance de la democracia boliviana entre 1982 y 2006. Sin embargo, en estos últimos años, se han colocado muchas limitaciones al trabajo de la prensa; el gobierno no tolera la crítica proveniente de los medios e incluso considera que algunos de ellos son su “mejor oposición”. Si bien no se ha aprobado todavía una norma específica para regular el trabajo de los medios, otras disposiciones contienen elementos que restringen la libertad de expresión y prensa. Se han reportado numerosos casos de ataques a periodistas por razones políticas, tanto de sectores del oficialismo como de la oposición, deteriorando las condiciones de trabajo de los comunicadores.

En 2012, y por primera vez en 30 años de democracia, tres medios de comunicación fueron llevados a estrados judiciales por el gobierno, acusados de actitudes “racistas y discriminatorias” en la interpretación de unas declaraciones de Evo Morales. La demanda se interpuso en observancia de la controvertida Ley N° 045 “contra el racismo y toda forma de discriminación” que estipula fuertes sanciones penales a los medios de comunicación que promuevan mensajes de esa naturaleza.

El Ministerio de la Presidencia abrió juicio a la Agencia de Noticias Fides (ANF), al periódico “Página Siete” y al periódico “El Diario” por haber supuestamente distorsionado las declaraciones del Presidente. Esta política de hostigamiento a los medios ha logrado, en opinión de los propios periodistas, la “autocensura” que tiene como objetivo evitar confrontaciones judiciales con el gobierno e impedir que el “avisaje” pagado del Estado sea retirado, afectando directamente sus finanzas (CALIDEM-BO-2012).

La siguiente tabla, muestra la evolución de la libertad de prensa en Bolivia desde 2002 y allí se observa el paulatino deterioro de la misma durante los últimos ocho años. Los gobiernos de la “democracia pactada” (1985-2002), cuidaron la relación con los medios de comunicación y mantuvieron íntegras, las garantías constitucionales a su trabajo.



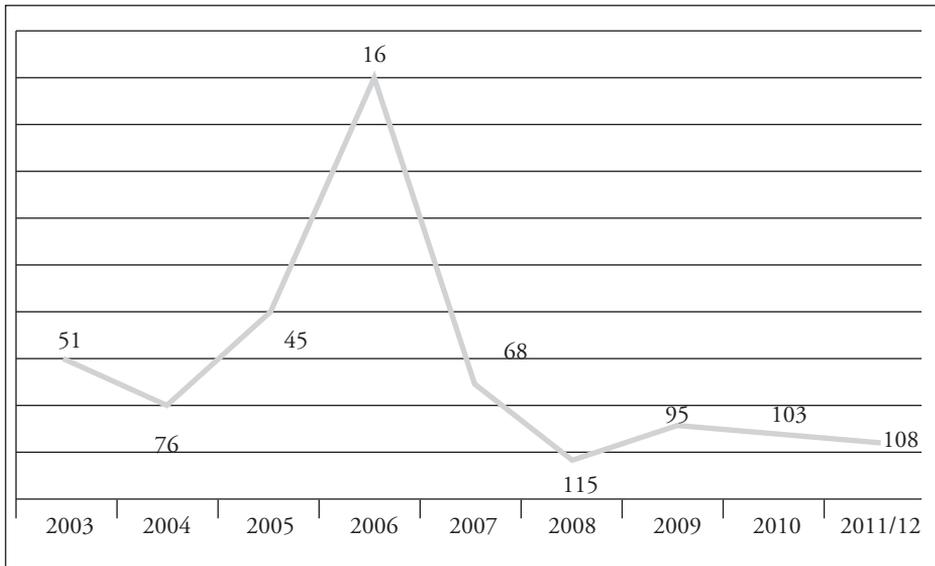
**Tabla 11 - Estado de la libertad de prensa en Bolivia (2002-2013)**

2002	7	14	4	25	Libre
2003	8	14	8	30	Libre
2004	13	17	7	37	Parcialmente libre
2005	13	15	7	35	Parcialmente libre
2006	10	13	10	33	Parcialmente libre
2007	10	16	11	37	Parcialmente libre
2008	10	18	11	39	Parcialmente libre
2009	11	19	12	42	Parcialmente libre
2010	11	20	12	43	Parcialmente libre
2011	13	21	12	46	Parcialmente libre
2012	13	22	12	47	Parcialmente libre
2013	14	22	12	48	Parcialmente libre

Fuente: Elaboración propia sobre datos de "Freedom House"; <http://www.freedomhouse.org/>  
 Score: "0" Mejor; "100" Peor

La institución "Reporteros sin Fronteras" (RSF) también ha detectado este problema para el caso boliviano, como evidencia el siguiente gráfico.

**Gráfico 4 - Evolución de la libertad de prensa en Bolivia (2003-2011/2012)**



Fuente: Diálogos en el Proceso de Cambio-2012, ABCP-KAS



## 2.7. Igualdad

Tabla N° 12

Asignación de los recursos económicos, sociales, culturales	Existencia de discriminaciones	Derechos económicos, sociales y culturales	Promedio
2,35	1,25	3,38	2,33

La calificación promedio de esta dimensión es baja como puede apreciarse en la Tabla N° 12. Y es que Bolivia todavía está entre los países más pobres de la región. A pesar del gran impulso regional que ha supuesto el megaciclo –todavía no finalizado– de altos precios de las materias primas, especialmente minerales e hidrocarburos, la pobreza y desigualdad persisten.

67



Tabla N° 13. Bolivia: pobreza e índice de Gini (2000-2011)

Año	Pobreza moderada (%)	Pobreza extrema (%)	Índice de Gini (%)
2000	66,4	45,2	0,62
2001	63,1	38,8	0,59
2002	63,3	39,5	0,60
2003-2004	63,1	34,5	Nd.
2005	60,6	38,2	0,60
2006	59,9	37,7	0,59
2007	60,1	37,7	0,56
2008	57,3	30,1	0,52
2009	51,3	26,1	0,50
2010	Nd.	Nd.	Nd.
2011	45	20,9	0,46

Fuente: Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE); [www.udape.gob.bo](http://www.udape.gob.bo)

Los habitantes del área rural, campesinos e indígenas, continúan soportando los mayores grados de pobreza, como puede apreciarse en la siguiente tabla.

Tabla 14 - Bolivia: niveles de pobreza por área urbano/rural (2000-2011)

Año	Área urbana		Área rural	
	Pobreza moderada (%)	Pobreza extrema (%)	Pobreza moderada (%)	Pobreza extrema (%)
2000	54,5	27,9	87	75
2001	54,3	26,2	77,7	59,7
2002	53,9	25,7	78,8	62,3
2003-2004	54,4	22,9	77,7	53,7
2005	51,1	24,3	77,6	63,9
2006	50,3	23,4	76,5	62,2
2007	50,9	23,7	77,3	63,9
2008	48,7	18,9	73,6	51,5
2009	43,5	16,1	Nd.	Nd.
2010	Nd.	Nd.	66,4	45,5
2011	36,8	10,8	61,3	41,3

Fuente: Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) - [www.udape.gob.bo](http://www.udape.gob.bo)

Los gobiernos de la “democracia pactada” tuvieron el mérito de reorganizar la economía boliviana luego de la “hiperinflación” que se suscitó entre 1982 y 1985. Asimismo, entre 1986 y 2002, los precios de las materias primas de exportación, minerales e hidrocarburos, cayeron a mínimos históricos. Con todo, en 1997 se inauguró una política de asistencia pública a las personas de la tercera edad, conocida como el “bonosol”, un monto de dinero que el Estado entregaba una vez al año. Esta política fue luego ampliada en el gobierno del MAS, multiplicando las transferencias directas de recursos económicos, en la forma de bonos, a diversos sectores de la sociedad.

Ahora bien, el gobierno del MAS coincide con un período de altos precios de materias de exportación que son las más importantes fuente de ingresos del Tesoro General del Estado (TGE). Una de las razones de su alta popularidad reside precisamente en esta bonanza que ha incrementado el nivel de consumo en amplios sectores sociales.

Una asignatura pendiente es la referida a las grandes discriminaciones, de género y étnicas, que no se han logrado desmontar. Los gobiernos de la “democracia pactada” implementaron varias medidas para incrementar la participación de las mujeres en la política a



través de la asignación de cuotas fijas en las listas de candidatos a los ámbitos de representación. La “participación popular” fue una medida que incorporó al mundo rural, campesino e indígena a la vida política del país. A pesar de estas iniciativas, la situación no se ha modificado significativamente.

El gobierno de Evo Morales promulgó, en 2010, la “Ley contra el racismo y toda forma de discriminación”, que no ha conseguido disminuir la discriminación a los indígenas y otros grupos sociales vulnerables. Por otra parte, no han cambiado las condiciones desfavorables que afectan a las mujeres (machismo, violencia doméstica y laboral, etc.). Los niveles de violencia en contra de este grupo se han incrementado; el acoso por parte de los varones –particularmente en el área rural– contra mujeres que tienen cargos de representación o autoridad también ha crecido de forma significativa. En este contexto, la “Ley 348 contra la Violencia hacia las Mujeres” promulgada por el gobierno no tiene, hasta ahora, efecto alguno.

Otro problema de fondo continúa siendo la seguridad social. El 70% de la población no participa del sistema de jubilación (CEDLA-BID). Ahora bien, el derecho a la libre sindicalización está plenamente vigente, aunque es evidente un debilitamiento de las organizaciones tradicionales como la Central Obrera Boliviana (COB) debido a problemas internos y, en los últimos años, por la cooptación del gobierno. Por primera vez en 60 años de historia, la COB ha quebrado su independencia política, sumándose oficialmente al grupo de organizaciones sociales que apoyan al gobierno de Morales. Los empleados públicos no tienen derecho a la sindicalización. Un buen porcentaje de las organizaciones sindicales campesinas e indígenas, constituyen un apoyo social de primer orden para el gobierno de Morales y las que han determinado mantenerse distanciadas de la línea oficial, han sido divididas. Es el caso de la Central Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB) y el la Confederación de Ayllus y Markas del Qollasuyo (CONAMAQ).

Tabla 15 - Responsiveness

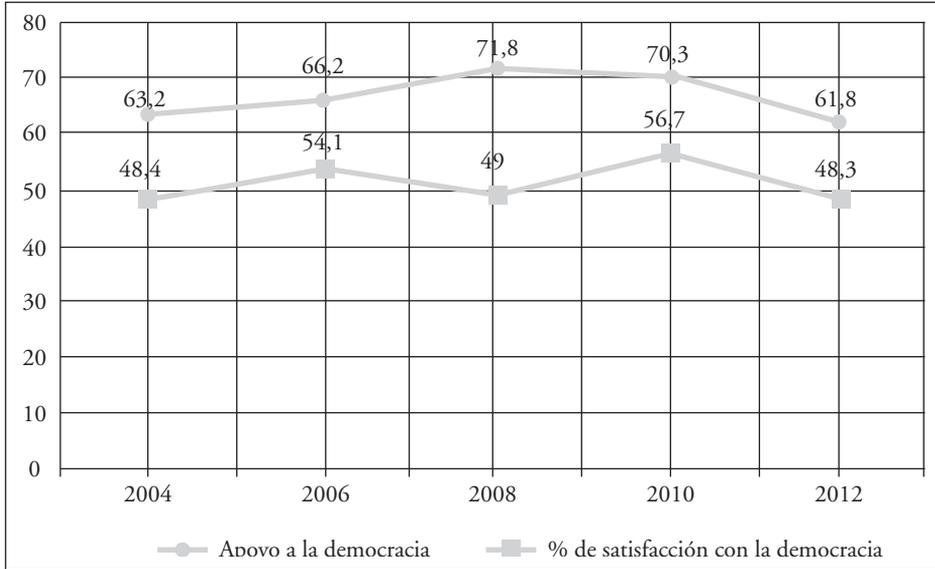
Percepción de la legitimidad	Limitaciones a la capacidad de respuesta	Promedio
1,7	2,9	2,3

Esta dimensión permite medir la legitimidad del sistema político y la forma como es percibida por la sociedad civil, la gestión de las autoridades electas en cargos de representación y autoridad para resolver sus problemas más importantes. Como puede apreciarse en la Tabla N° 15, el promedio es bajo para Bolivia.



Un primer indicador muestra que el apoyo a la democracia es mayor a la satisfacción con la misma (ver Gráfico N° 5), lo que evidencia un problema de fondo vinculado con la gestión pública.

Gráfico 5 - Bolivia: apoyo a la democracia vs. satisfacción con la democracia



Fuente: Elaboración propia sobre datos de LAPOP (Proyecto de Opinión Pública de América Latina)  
<http://www.vanderbilt.edu/lapop/bolivia.php>

Durante la fase de la “democracia pactada”, la escasez de recursos económicos fue un obstáculo para implementar políticas que hagan sentir la democracia en los “bolsillos” de la gente. Naturalmente hubo errores y un creciente desprestigio de la clase política, hecho alentado por las corrientes contestatarias que denunciaron la entrega de los recursos naturales a los intereses “transnacionales”.

El gobierno de Morales, como ya se mencionó, coincide con una coyuntura de altos precios de materias primas y un notorio incremento de las actividades económicas por este factor y otros menores. La “nacionalización” de los hidrocarburos, telecomunicaciones, generación y distribución de energía eléctrica y la fundación de muchas nuevas empresas públicas tiene el objetivo, a decir del gobierno del MAS, de mejorar las condiciones de vida de la gente. Sin embargo y a pesar de esta “sensación” de bienestar y las buenas intenciones de las autoridades, la demanda social para obtener una mayor tajada de los recursos públicos es cada vez mayor y agresiva. Esto quiere decir al menos dos cosas: primero, que las expectativas de amplios sectores de la población, sobre los enormes recursos que el país habría acumulado



desde 2006, se han expandido considerablemente y segundo, que el Estado Plurinacional, como el Estado Republicano, no tiene capacidad para diseñar y desarrollar políticas públicas orientadas, precisamente, a incrementar el desarrollo humano de la sociedad boliviana. En este aspecto, la actitud gubernamental ha jugado un papel decisivo. Ha resaltado como logros de su política los superávits fiscales y las crecientes reservas internacionales, presentándolas como si fueran un ahorro, dando la imagen de que este país de pobres tiene un gobierno muy rico. Es pues comprensible que las presiones aumenten al ritmo de la impaciencia social. Además, la conflictividad no solamente limita la gobernabilidad del país, también reduce sus posibilidades de desarrollo”. Por lo tanto, tampoco es raro que la conflictividad general haya escalado en los últimos ocho años a niveles inéditos, ya que la pugna por obtener una porción del “excedente” de riqueza social es muy intensa (Laserna y Villarroel, 2008).



### 3. Dispositivos disfuncionales y democracia de baja calidad

#### 3.1. La cultura política y los dispositivos disfuncionales

Se advirtió a un inicio, que el asunto de la cultura política en Bolivia es fundamental para entender la baja calidad de la democracia. Dicha cultura incluye una serie de pautas de conducta y “modos” de hacer política que han sido, de algún modo visibilizados, en la revisión de las dimensiones y sub-dimensiones en la sección precedente.

Esta cultura tiene, al menos, cuatro grandes “dispositivos disfuncionales” que tienen efectos negativos y directos, sobre el régimen democrático. Estos son: a) el caudillismo político; b) el clientelismo particularista; c) los códigos paralelos y d) el patrimonialismo.

El caudillismo político es una característica de la política en la mayoría de los países de la región y ha sido ampliamente estudiado (Cfr., Germani, 2003; Ionescu / Gellner, 1970; Zanatta, 2008; Leiras, 2008). De forma breve, es la tendencia a organizar la participación política alrededor de los “hombres fuertes”, los jefes históricos” y/o los “caudillos”. Precisamente, una característica de las organizaciones políticas en Bolivia es que son altamente dependientes de sus líderes o jefes, al punto que, el destino de los partidos está íntimamente ligado al destino personal de aquellos. Hasta el momento e independientemente del tamaño y alcance del partido, casi ninguno ha logrado crear estructuras institucionales que sobrevivan a sus principales dirigentes.

El clientelismo particularista es la consecuencia de la débil participación de los ciudadanos en asuntos públicos de relevancia. Los ciudadanos se involucran en actividades políticas mediante redes clientelares que, a su vez, constituyen grupos de poder e interés. Naturalmente, este clientelismo es el caldo de cultivo perfecto para la corrupción ya que



las personas reputan su participación en la política como una actividad que debe generar, exclusivamente, réditos materiales (Mansilla, 2013).

Más complejo es el tema de los “códigos paralelos”. En la mayoría de los países latinoamericanos “se puede observar la existencia paralela de dos sistemas de orientación: los códigos informales, de naturaleza oral, por un lado, y los códigos formales, transmitidos como estatutos escritos, por otro. A simple vista los primeros tienen un carácter gelatinoso, cambiante e irracional, mientras que los últimos poseen una estructura lógica y pueden ser enseñados e interpretados de manera homogénea, sistemática y permanente. Los códigos informales no se aprenden mediante libros, cursos y universidades, sino en la práctica de cada día. Esta es su gran ventaja: tienen una vigencia pre racional, obvia y sobreentendida. No requieren de teorías y explicaciones para ser aceptados, y su validez está por encima o más allá de los ejercicios de la lógica discursiva. Los códigos informales viven en el silencio y la sombra, pero son seguidos por una gran parte de la población con un acatamiento sumiso y hasta con obediencia afectuosa. La vigencia de dos órdenes legales simultáneos conduce a largo plazo (a) a la erosión de la confianza social en las normas de convivencia, (b) a debilitar la fe del ciudadano en el Estado y la administración pública, y (c) a ensanchar –o, por lo menos, a perpetuar– el poder fáctico de los estratos ya privilegiados, puesto que estos dominan las aptitudes hermenéuticas para “manejar” los códigos paralelos adecuadamente y en el momento preciso (Mansilla, 2013: 93 y ss.).

Finalmente, el “patrimonialismo” consiste en la idea que los bienes públicos son una prolongación del patrimonio privado y, por lo tanto, es factible su uso discrecional (Weber, 1986). Éste, es un dispositivo que alienta a concebir al Estado como un factor clave de ascenso social y de gestión de negocios particulares. De ahí las enormes pugnas que se han dado por su control.

Estos dispositivos de la cultura política escasamente democrática, generan consecuencias negativas sobre las dimensiones de la calidad de la democracia. Todos ellos actúan de diverso modo, especialmente, en las dimensiones de procedimiento, generando una situación de “disfuncionalidad” crónica.

### *3.2. Participación y competencia políticas en modo disfuncional*

La participación política de calidad refiere a formas activas del ejercicio ciudadano, no solo en los aspectos formales como las elecciones y/o referéndums, sino en los espacios deliberativos de la arena política que cruza transversalmente toda la sociedad. Básicamente, la participación permite a los ciudadanos, como individuos o grupos, crear, reforzar y/o fortalecer una identidad política, sino también intentar influir en las decisiones que adop-

tan las autoridades, con el propósito de mantener o modificar la asignación existente de los valores (Morlino, 2012).

En Bolivia, la cultura política predominante ha desfigurado esta idea de participación. Esto no siempre fue así. En la coyuntura previa a la recuperación de la democracia, las organizaciones políticas y gran parte de la sociedad civil organizada tuvieron la firme convicción de modificar una situación inadmisibles de gobiernos militares autoritarios y que conculcaron, durante casi 20 años, las libertades y los derechos ciudadanos. Luego, la participación política retornó a una especie de “normalidad disfuncional”.

Desde 1985, el sistema de partidos se organiza, en primer lugar, alrededor de los “jefes históricos” o “líderes incuestionables” (Víctor Paz Estenssoro y luego Gonzalo Sánchez de Lozada del MNR, Jaime Paz Zamora del MIR y Hugo Banzer de la ADN). No hay pistas para suponer que se constituirían, con el tiempo, estructuras partidarias institucionales. Tanto el MNR, la MIR y la ADN tendrán a sus principales jefes como candidatos permanentes a la Presidencia de la República entre 1985 y 2002, ocupando todos ellos una o dos veces (Sánchez de Lozada) la primera magistratura del país. No se alienta realmente la formación de cuadros partidarios y menos la promoción de liderazgos alternativos. En consecuencia, se hace evidente la formación de pequeñas élites partidarias que deciden todo desde arriba, eliminando gradualmente la posibilidad de alentar espacios de deliberación democrática.

Entonces, la filiación partidaria es meramente instrumental. Diversos grupos de interés se organizan para ensayar estrategias “entristas” (de incursión en los partidos), que permitan a sus dirigentes ubicarse adecuadamente en la élites partidarias con el propósito de gestionar sus intereses desde el Estado (si el partido forma parte de alguna coalición gubernamental). Esta dinámica es también ampliamente practicada en el nivel de las bases que, como se dijo más arriba, llegan a tener doble o triple militancia para acceder (o mantener) a cargos o “pegas” en la administración pública.

En el nivel más alto, las candidaturas a cargos de representación en “franja de seguridad” se negociaban con dinero. De algún modo, la introducción de los diputados uninominales en 1997, permitió atenuar esa práctica, ya que los candidatos debían ganarse el curul, evitando depender de la figura del candidato principal. En el nivel municipal, las nominaciones a candidaturas dependían (y todavía dependen) del visto bueno de los “jefes” y de eventuales “contribuciones” al partido.

Ahora bien, ya en el período de crisis del sistema tradicional de partidos, algunos pensaron que la insurgencia de importantes movimientos sociales modificaría esta forma disfuncional de participación política. La gran pregunta entonces fue si las organizaciones del movimiento popular le otorgarían un sentido diferente a la política (García Linera, 2008). En 2005 el MAS gana con mayoría absoluta y si bien los actores cambian, no se modifica la forma de participar en política. Ahora, son esas organizaciones, los sindicatos y “movi-





mientos sociales” que pugnan por tomar el control de una parcela del Estado a cambio de votos para el MAS y Evo Morales. Queda finalmente demostrado, que es la cultura política predominante en Bolivia, que atraviesa todos sus estratos sociales, el origen de esta disfuncional forma de participación política. No así los partidos políticos tradicionales, pues son esas prácticas prebendales extendidas, y que hoy mismo se encuentran vigentes, las que realmente pueden ser consideradas como el verdadero motor de la política

Todo este panorama contrasta con el comportamiento ejemplar de los ciudadanos en los períodos electorales, especialmente, desde la constitución en 1993 de una Corte Electoral independiente y transparente. Esto podría ser explicado, por un lado, por el hecho de que gran parte de la población apoya la democracia (Ver Gráfico N° 5) siendo las elecciones su forma más visible y apropiada para expresar dicho respaldo. Y por otro, en lo que concierne a la fase que arranca en 2006, constituyen el factor más importante de legitimación del gobierno, más allá de sus evidentes intentos de perpetuación en el poder.

Entre 1985 y 2002, la competencia política entre los partidos se desarrolló apropiadamente. Los partidos en función de gobierno no ensayaron de forma masiva “estrategias de subversión” o acciones que disminuyen la calidad de la democracia (Morlino, 2012) por cuanto su cercanía, en términos no ya ideológicos sino de intereses particulares, generaba fundadas expectativas en el sentido que unos y otros se necesitaban mutuamente. El panorama ha cambiado desde 2006, ya que el MAS ha recurrido sistemáticamente a dichas estrategias, limitando severamente la competencia interpartidaria con normas diseñadas para perjudicar a la oposición, con la judicialización de la política y otras que tienen el claro propósito de consolidar su hegemonía política.

En lo interno, los partidos tradicionales nunca alentaron una verdadera competencia democrática, para elegir candidatos o discutir el programa político. El MAS tampoco, ya que al ser fuertemente dependiente del liderazgo de Evo Morales, no da espacio para el debate interno y menos la disidencia democrática. En el nivel de las organizaciones sociales, la competencia política interna está fuertemente regulada por la disciplina sindical o corporativa. Además, las expectativas creadas por el gobierno del MAS han determinado que la lucha sea intensa, en algunos casos con métodos antidemocráticos, para alcanzar los niveles de dirección de esas organizaciones, pues, esto abre las puertas a privilegios, prebendas y, eventualmente, cargos en el gobierno.

Entonces, la participación y la competencia política están orientadas casi exclusivamente a: 1) consolidar la posición predominante del “jefe” del partido y su entorno más cercano; 2) controlar las instituciones del Estado; 3) gestionar los intereses particulares y/o de grupo desde el Estado y 4) beneficiarse, a título personal o del colectivo particular al que se pertenece, de las prebendas y privilegios que conllevan el usufructo del poder.

### 3.2. La rendición de cuentas bajo el asedio de los códigos paralelos

“La ley se acata pero no se cumple” es una consigna que cruza toda la historia de Bolivia. El cumplimiento selectivo de la norma en la medida que no perjudique los propios intereses se ha tornado en una práctica corriente, particularmente, en las esferas del poder.

Los gobiernos de la “democracia pactada”, como ya se mencionó, procuraron mantener el control sobre el Poder Judicial colocando en los cargos más importantes, a profesionales afines políticamente. Si bien el Parlamento ejercitaba de modo atenuado su función fiscalizadora, nunca constituyó un poder independiente del Ejecutivo, ya que los pactos de gobernabilidad parlamentaria incluían también la seguridad de un cierto grado de impunidad y, en la lógica de la cultura política, fue rentable para los partidos prolongar sus pactos en el proceso de conformación de los más altos tribunales, ya que esto implicaba, no solo beneficiarse con los fallos, sino asegurar cargos en la estructura jurídica para sus clientelas.

De este modo, los gobiernos y los jefes partidarios, “blindaron” sus acciones ante futuras acciones legales. En toda la fase de la democracia pactada, nunca se inició un “juicio de responsabilidades” a las más altas autoridades, a pesar que algunas de ellas adoptaron decisiones que dañaron los intereses económicos del Estado. Era como si la ley fuera una para las autoridades y los políticos, y otra, para los ciudadanos de a pie. Permisiva para aquellos, dura contra éstos.

No fue suficiente la modernización de la Contraloría, o la conformación de la institución del Tribunal Constitucional y el Defensor del Pueblo. En el balance final, prevaleció la idea que el ejercicio del poder conlleva también el privilegio de un tratamiento diferenciado de la ley. En estas condiciones, fue muy difícil que los mecanismos de la rendición de cuentas funcionen adecuadamente ya que las instituciones convocadas a realizar esta tarea estuvieron supeditadas a los criterios políticos de las estructuras gobernantes. Este fue uno de los motivos más importantes del proceso de deslegitimación del sistema de partidos tradicional.

Con el MAS y Evo Morales el esquema está intacto. En todo caso tiende a profundizarse. Desde 2006 se han implementado varias acciones orientadas a concentrar el poder en manos del Órgano Ejecutivo. Como ya se mencionó en el punto 2.3. Los dos tercios del oficialismo en el la ALP, obtenidos en las elecciones de 2009, bloquean cualquier posibilidad de “control” o “fiscalización”. Ya no se trata simplemente de disciplina partidaria, sino de lealtad al caudillo. La palabra de Evo es poco menos que ley y lo que manda se cumple sin cuestionamientos. Asimismo, es poco lo que pueden hacer los partidos políticos de oposición con representación en la Asamblea, ya que sus intentos de fiscalización naufragaban constantemente frente a la mayoría oficialista.

Como ya se dijo, los magistrados electos por el voto popular han agravado la crisis del sistema judicial. En primer lugar, los vínculos políticos de varios de ellos con el MAS





son inocultables. En segundo lugar, algunos fueron preseleccionados simplemente porque adoptaron una identidad indígena o porque fueron promovidos por organizaciones sociales afines al oficialismo. En tercer lugar, los nuevos magistrados, concibieron sus nuevos cargos como un “derecho adquirido” y las pugnas internas por el control de las instancias más importantes –Tribunal Constitucional, Tribunal Agrario, Consejo de la Judicatura– son intensas y están afectando notablemente la administración de justicia. La situación es una prolongación de las disputas por cargos, prebendas y privilegios que caracteriza la política nacional.

Si bien la nueva Constitución Política del Estado establece el “control social”, una forma de participación ciudadana para fiscalizar la gestión de autoridades y empresas públicas y, además, intervenir en los procesos de diseño y ejecución de políticas públicas, no existe hasta el momento ningún control social funcionando como establece la norma. Entre otras cosas porque el gobierno de Morales no tiene interés en impulsarla ya que eso supondría, en la lógica política predominante, un “estorbo” para su gobierno.

### 3.3. *El Estado de derecho desfigurado*

No es casual ni extraño que la calificación promedio más baja de las dimensiones de procedimiento en la democracia boliviana, corresponda al “Estado de derecho”. Los dispositivos disfuncionales de la cultura política predominante desfiguran al “imperio de la ley”. El problema mayor está ubicado en la administración de justicia, puesto que no ha sido capaz, en los más de 30 años de democracia, de proveer a la ciudadanía “justicia” ecuaníme e imparcial.

Los intentos de modernizarla y reformarla han fracasado porque, como acaba de explicarse, los gobiernos de turno, antes y ahora, consideran estratégico su control, para la reproducción del poder, para la protección de intereses particulares, para lucrar con ella. Asimismo, esta desfiguración del Estado de Derecho profundiza el fenómeno de la corrupción y la gestión pública ineficiente. En la fase de la “democracia pactada” los partidos visualizaron este problema iniciando un proceso de modernización e institucionalización del Estado que no alcanzó a prosperar porque persistió la idea que el ejercicio del poder otorga cierta inmunidad y habilita a sus detentadores a evadir el cumplimiento de la ley. En estos ocho años de gobierno del MAS, la idea está todavía más vigente y vigorosa.

Si este panorama no cambia en el corto plazo, puede esperarse un deterioro muy pronunciado de la calidad de la democracia, particularmente, en las dimensiones de contenido.

A lo largo de la primera parte, se ha revisado, precisamente, gran parte de las secuelas que están asociadas al desfigurado “Estado de Derecho”. Entre otras, una débil *accountabi-*

*lity*, modestos resultados de las políticas públicas para disminuir la pobreza y desigualdad, el incremento de la vulnerabilidad de las libertades y derechos ciudadanos desde 2006, así como la persistencia de una cultura política escasamente predispuesta a sujetarse a los principios y valores democráticos.

### 3.4. ¿Qué libertad y qué igualdad?

Los dispositivos disfuncionales de la cultura política boliviana no debilitaron, durante la “democracia pactada” las libertades, derechos y garantías ciudadanas, pero sí precarizaron su ejercicio en los ámbitos de la administración de justicia.

En Bolivia, antes y ahora, un juicio desgasta económicamente porque los litigantes deben erogar dinero en pagos extralegales a funcionarios de menor rango e incluso jueces. En términos simples, la justicia está “en venta”. Por lo tanto, las personas pobres que tienen la desdicha de caer en las fauces de la justicia boliviana, ven consumido rápidamente su patrimonio y elevadas las probabilidades de que sus derechos más elementales sean violentados. El “Proceso de Cambio” inaugurado por el MAS en 2006 ha profundizado este rasgo negativo a niveles inéditos, porque se han descubierto redes de “extorsión” conformadas por jueces, fiscales y funcionarios del gobierno para negociar fallos y/o la libertad de las personas a cambio de dinero. Estas acciones, no solo “precarizan” sino también debilitan la dimensión correspondiente a la libertad.

El juego político en el período democrático tiende a priorizar el corto plazo. No puede dudarse que los gobiernos democráticos en Bolivia intentaron, con reformas y medidas interesantes, reducir la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, los esfuerzos invertidos no se plasman en resultados relevantes, como muestran las estadísticas (Ver Tablas N° 13 y 14). Y es que los objetivos de corto plazo, generalmente vinculados con el propósito de mantener la popularidad del gobierno, han operado en contra de las iniciativas que toman tiempo para dar resultados. Por ejemplo, no puede dudarse del sincero propósito del gobierno de Evo Morales de reducir las discriminaciones de género y étnicas. Pero el camino adoptado, es decir, la formulación de leyes fuertemente punitivas y ampliamente publicitadas, no han modificado mucho esa discriminación que tiene un carácter cultural. Incluso, la incorporación en niveles de autoridad y representación de indígenas, no ha mejorado la gestión pública. Entonces, no es de extrañar que, a pesar del incremento en la disponibilidad de recursos económicos, persistan los altos porcentajes de inequidad en la sociedad boliviana, con especial énfasis en el área rural, entre los pueblos “indígena originario campesinos”.

Las leyes no modifican el comportamiento social ni las condiciones de una cultura política abiertamente disfuncional con la democracia. Bolivia tiene una de las legislaciones



más amplias sobre libertades y derechos ciudadanos. Pero solo eso, ya que el régimen democrático no puede garantizar su cumplimiento, pues, esto comienza con una adecuada administración de justicia y precisamente éste es el punto más débil y deleznable de la democracia en el país.

#### 4. Baja calidad de la democracia: un resultado previsible

El análisis previo nos lleva a ratificar lo que los indicadores señalan: Bolivia tiene una democracia de baja calidad. Y la “ecuación” que determina este resultado es la siguiente: prevalece en la sociedad una cultura política que posee un conjunto de “dispositivos disfuncionales” a la democracia. Por lo tanto, la participación y la competencia políticas están orientadas a promover liderazgos de tipo caudillista o personalista, a proteger intereses de grupo y a disputarse la administración del Estado como un fin en sí mismo y no como un medio para implementar políticas que modifiquen las condiciones de pobreza y desigualdad de la gente. Los gobiernos tienden, con mayor o menor intensidad, a desarrollar “estrategias de subversión” que les permitan atenuar los mecanismos de rendición de cuentas a pesar que esto, finalmente, deteriora sensiblemente el “Estado de Derecho” y la calidad de los resultados.

Los sectores populares bolivianos tienen una larga trayectoria de “lucha social”, contra las dictaduras militares, contra los gobiernos neoliberales, contra el presunto “robo y/o saqueo” que habría sufrido nuestro país desde su fundación. Sin embargo, sus enormes esfuerzos que han conseguido desplazar del poder a las dictaduras militares, recuperar para beneficio del país la renta que producen la exportación de materias primas y que han incorporado al escenario político a sectores tradicionalmente marginados (indígenas), se diluyen frente a la brutal realidad de una cultura política persistente que continua concibiendo al Estado como un “botín” que debe ser repartido por los detentadores del poder, sean éstos militares, empresarios, políticos o dirigentes sociales, sindicales e indígenas.

#### *Una última reflexión en torno a la “racialización de la política”*

No cabe duda que el ascenso al poder de Evo Morales marca un hito fundamental en historia de la democracia boliviana. Morales siempre se consideró un “dirigente sindical cocalero”, su aura indígena fue intensamente trabajada y construida entre 2005 y 2006. Es por supuesto una persona con “ascendencia indígena” como millones en Bolivia y encarna, de algún modo, las aspiraciones políticas de este amplio sector.



Sin embargo, la idea que lo “indígena” es superior o mejor que lo “no indígena” fue ampliamente fomentada por una multitud de Organizaciones no Gubernamentales y un conjunto de connotados intelectuales (Cfr. Albó y Barnadas, 1984; Albó, 1995; Rivera Cusicanqui, 1986) que alentaron una especie de “racialización” de la política (solo los indígenas pueden representar o hablar de los indígenas). Incluso funcionarios de la cooperación internacional europea instalada en Bolivia se tomaron la libertad de comentar, luego del triunfo electoral de Evo Morales, de un desplazamiento del poder, por la mayoría indígena, de “una minoría blanca de ascendencia europea que habría gobernado Bolivia desde su fundación” (Uggla, 2008), sugiriendo que prevalecían en el país condiciones muy parecidas al “apartheid” sudafricano.

También fue muy relevante el papel de la “izquierda tradicional” que ante el fracaso de su gestión durante el primer gobierno de la era democrática (1982-1985) con Hernán Siles Zuazo y el derrumbe del muro de Berlín, miraron al mundo indígena como el sujeto histórico que podría sustituir al proletariado (García Linera, 2008). Los resultados de una mal planteada pregunta del “Censo de Población y Vivienda” de 2001 alentaron esta intención. Allí se consultó a la gente con cuál grupo o cultura indígena se identificaba (sin incluir la categoría “ninguno”), proponiendo un menú de 36 etnias. El 60% respondió que se identificaba con alguno de esos grupos y ratificó la idea que Bolivia es predominantemente indígena. Esta misma pregunta se realizó en el Censo de 2012, incorporando la categoría ninguno y “boliviano”, dando como resultado que el 60% se autodefinió como “boliviano” y no identificado culturalmente con ningún pueblo indígena. Es decir, no es posible establecer, como afirmó Zavaleta Mercado, dónde comienza y dónde termina el color de piel en Bolivia (Zavaleta, 1986). En los hechos, la mayoría de la sociedad boliviana es y se considera “mestiza”.

El propósito de la “racialización” de la política es dividir la sociedad entre *Q’aras* (blancos o mestizos en idioma aymara) y *T’aras* (indios en idioma aymara), siendo estos últimos, como afirmó Evo Morales, la presunta “reserva moral” de la humanidad y naturalmente, la base social más importante de la nueva democracia y el Estado Plurinacional (Loayza, 2010). La idea, alentada por el gobierno y la propaganda oficialista –con fines estrictamente electorales–, no ha prosperado porque son demasiado fuertes los vínculos interculturales establecidos de modo informal, y a lo largo de toda su historia, entre los diversos estratos sociales que habitan el territorio de Bolivia. Además, es por demás evidente que los *T’aras* comparten con los *Q’aras*, la cultura política disfuncional a la democracia. En todo caso, este es un problema adicional que debe enfrentar el régimen democrático en Bolivia. Y es que los “dispositivos disfuncionales” y las “estrategias de subversión”, adecuadamente edulcoradas por la propaganda, pueden fácilmente pasar por “usos y costumbres” indígena originario campesinas o por prácticas de la nueva democracia comunitaria, contribuyendo a un franco deterioro de la ya baja calidad de la democracia.



## 5. Conclusiones

A la luz de los datos y el análisis realizado sobre la calidad de la democracia en Bolivia, se puede concluir lo siguiente:

- a) Las deficiencias y la baja calidad de la democracia en Bolivia, se debe a que está asentada sobre una cultura política que prevalece en todos los sectores de la sociedad y cuyo rasgo fundamental es, precisamente, su disfuncionalidad con los principios y valores democráticos. Esa cultura desarrolla una serie de “dispositivos disfuncionales” que bloquean el correcto funcionamiento de todas las dimensiones democráticas, particularmente, a la de procedimiento.
- b) Asimismo, todavía está generalizada la creencia que el excedente económico que resulta de la explotación de recursos naturales, es la única vía para generar desarrollo. Por lo tanto, la querrela en torno a su control es un asunto esencial en la lucha política. Esto determina que persista la idea de que el control del Estado es clave para la administración de ese excedente, no solo para ejercer el poder, sino sobre todo, para gestionar intereses particulares y de grupos, frecuentemente ajenos al interés colectivo.
- c) Estos rasgos de la cultura política, se han prolongado a través del desarrollo histórico de la democracia en Bolivia. Entre 1985 y 2005 con los partidos políticos tradicionales que fundaron una lógica de pactos –denominada “democracia pactada”– para hacer factible la gobernabilidad y desde 2006 hasta la actualidad, en el ámbito del denominado “proceso de cambio” y/o “revolución democrática y cultural”, liderada por el MAS y Evo Morales.
- d) Los problemas que generan los “dispositivos disfuncionales” de la cultura política en Bolivia, actúan sobre las dimensiones de la participación y la competencia políticas, alentado la promoción de liderazgos de tipo caudillista, tanto en el nivel de los partidos como en el de las organizaciones sociales. Estos liderazgos y/o direcciones, establecen estructuras clientelares como “soporte” social que puede transformarse en votos y, eventualmente, en apoyos sociales para mantener los privilegios y cargos que sea posible obtener en el Estado. Por eso, la participación política en el nivel de las bases está mediada por una especie de “quid pro quo”, es decir, que obtengo a cambio de mi voto, de mi apoyo, etc. Esta lógica convierte a la militancia política en un asunto intercambiable, sin identidad ya que depende de quién está en el poder o quién tiene la posibilidad de favorecer con cargos, pegas e influencias. Y el esquema se replica en todas las instancias de organización de la sociedad civil; entre partidos y sindicatos obreros, entre organizaciones sociales y organizaciones indígenas.



- e) Si la participación y la competencia políticas tienen esta naturaleza, es casi obvio que los mecanismos de rendición de cuentas no tendrán mayor efecto cuando partidos u organizaciones sociales ascienden al poder del Estado. Cuando el propósito es gestionar intereses particulares o de grupo, los controles se tornan en un estorbo y solo funcionan en el papel. En este punto, opera uno de los “dispositivos disfuncionales” más complejos que es el de la prevalencia de los “códigos paralelos”. Básicamente, consiste en el control de la administración de justicia. Ya sea cuidando las formas como aconteció durante los gobiernos de la “democracia pactada” o de manera más abierta como sucede en el gobierno del MAS. La ley no es la misma para los de arriba que para los de abajo. Aquellos pueden evadirla o interpretarla según su conveniencia, mientras que éstos sufren las consecuencias de uno de los peores sistemas de justicia de la región. Retardación de justicia, exagerada burocratización de los procesos, corrupción, etc., son la nota predominante. Junto a este enorme problema, los diferentes gobiernos de la era democrática, han utilizado, en mayor o menor grado, “estrategias de subversión”, es decir, acciones que rebajan en nivel de implementación de las dimensiones de la democracia.
- f) En consecuencia, es posible ratificar que el principal problema de la democracia boliviana radica en la administración de justicia. Desfigura completamente la dimensión del “Estado de Derecho” y relativiza la vigencia de las dimensiones de contenido-libertad e igualdad –puesto que no proporciona las garantías suficientes para el ejercicio de los derechos y garantías ciudadanas, y es un verdadero obstáculo para disminuir los niveles de inequidad y desigualdad que, en el caso boliviano, son bastante altos.
- g) Por supuesto, no todo es malo. Fue mérito de los gobiernos de la “democracia pactada” el haber modernizado el Estado y construido una importante institucionalidad democrática. Los líderes políticos de esa época (1985-2005) tuvieron el suficiente criterio para afrontar los problemas derivados de la una cultura política escasamente democrática y actuar en consecuencia. El gobierno de Evo Morales y el MAS recogió la demanda de mayor inclusión de amplios sectores sociales, particularmente indígenas y campesinos, dando a todo ellos cabida en la estructura del Estado. Sin embargo, estos importantes esfuerzos se tornan incluso intrascendentes ya que no se ha logrado “desmontar” esa cultura política disfuncional a la democracia y mientras ésta persista, los resultados del régimen no alcanzarán a satisfacer las crecientes demandas de la sociedad civil.
- h) Un problema adicional que se ha incorporado en este complejo panorama, es el referido a la “racialización de la política”. Con Evo Morales y el MAS se pretende “polarizar” a la sociedad entre “indígenas” y “no indígenas”, dando a entender que los primeros son mejores que los segundos. La idea, fuertemente impulsada por las esferas oficiales no ha prosperado del todo, pero posterga la posibilidad de construir una democracia de calidad en medio de la diversidad cultural que caracteriza a Bolivia.



## 6. Bibliografía

- ABCP: *Sistema de Partidos en Bolivia: Problemas de la Representación Política y la Inclusión Democrática*; Edit. ABCP-DFID; La Paz-Bolivia, 2008.
- ABCP-KAS: TIPNIS: *La Concentración del Conflicto Social y la Crisis Política Gubernamental*; Programa “Diálogos en el Proceso de Cambio 2011”; La Paz-Bolivia, 2011.
- ABCP-KAS: *Proceso de Cambio y Estado Plurinacional en Bolivia: ¿Gobierno de los Movimientos Sociales?*; Programa “Diálogos en el Proceso de Cambio 2012”; La Paz-Bolivia, 2012.
- ABCP-KAS: *La Justicia en el Estado Plurinacional de Bolivia: Entre Reformas Complejas, Retardación de Justicia y Dependencia Política*; Programa “Diálogos en el Proceso de Cambio - 2013 La Paz, Diciembre de 2013.
- ABCP: *La Calidad de la Democracia en Bolivia 2012: Percepción y Evaluación de los Actores*; Edit. ABCP-Fundación Konrad Adenauer (KAS); La Paz-Bolivia, Julio de 2013. Programa CALIDEM-BO.
- Albó, Xavier y Barnadas, J.: *La Cara Campesina de Nuestra Historia*; CIPCA; La Paz, 1984.
- Albó, Xavier: *El Resurgir de la Identidad Étnica: Desafíos Prácticos y Teóricos*; en Klor de Alva, J.J.; et.al. eds. *De la Palabra y Obra en el Nuevo Mundo, vol. 4 Tramas de Indentidad*; Edit. Siglo XXI, Madrid, 1995.
- Ballivián Romero, Salvador: *La Corta y Sobresaltada Historia del Financiamiento Público a los Partidos Políticos de Bolivia*; en *Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina*; Pablo Gutiérrez y Daniel Zovatto (Coord.); Edit. UNAM; IDEA Internacional y OEA; México, 2011.
- Banco Interamericano de Desarrollo: *Bolivia: Desarrollo Diferente para un País de Cambios: Informe Final de la Misión Piloto Sobre la Reforma Socio-Económica de Bolivia*. La Paz, febrero de 1995.
- Barrios, Raúl y Mayorga, René Antonio: *La Cuestión Militar en Cuestión: Democracia y Fuerzas Armadas*. La Paz, CEBEM, 1994.
- CEPAL: *Panorama Social de América Latina*; Revista Informativa, 2012.
- Exeni, José Luis: *La Calidad de la Democracia en Debate*; en “Ideas”; matutino Página Siete, La Paz, Bolivia; 08/5/2011.
- Francovich, Guillermo: *Los mitos profundos de Bolivia*. La Paz: Los Amigos del Libro, 1980.
- Fundación Nueva Democracia-Observatorio de Derechos Humanos: *Reporte Cronológico de Violaciones a los Derechos Humanos Sucesidas en Bolivia, Período septiembre de 2011-Agosto de 2012*; Santa Cruz, Bolivia.
- Fundación Construir: *Reforma Procesal Penal y Detención Preventiva en Bolivia*; La Paz-Bolivia; septiembre de 2012; ( p.89-99).



*Hacia el Nuevo Sistema de Justicia en Bolivia*

García Alberto, Fernando García y Luz Quitón Herbas: *La Guerra del Agua-Abril de 2000: la crisis de la política en Bolivia*; Edit. Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB); La Paz-Bolivia, 2003.

Germani, Gino: *Autoritarismo, Fascismo y Populismo Nacional*, Buenos Aires: Temas 2003.

García Linera Álvaro, Raquel Gutiérrez, Raúl Prada y Luis Tapia: *El Retorno de la Bolivia Plebeya*; Muela del Diablo Editores-Comuna; La Paz-Bolivia, 2000.

Gutiérrez, Raquel, Álvaro García Linera, Raúl Prada y Luis Tapia: *Democratizaciones Plebeyas*; Muela del Diablo Editores-Comuna; La Paz-Bolivia, 2002.

García Linera, Álvaro: *La Potencia Plebeya. Acción Colectiva e Identidades Indígenas Obreras y Populares en Bolivia*; CLACSO; Edit. Prometeo, Buenos Aires, 2008.

Grey, George y Carlos Hugo Molina: *La Reforma de la Participación Popular: Apostando por la Sociedad Civil*; La Paz, UDAPSO/HIID, (Mimeo) 1997.

Ionescu, Ghita / Ernest Gellner (comps.): *Populismo. Sus significados y características nacionales*, Buenos Aires; Amorrortu 1970.

Loayza Bueno, Rafael \_\_\_\_\_

*Racismo y Etnicidad en Bolivia*; Fundación Konrad Adenauer; 3ra. Edición; La Paz-Bolivia, 2010.

*Eje del MAS: ideología, representación social y mediación en Evo Morales Ayma*; Edit. Fundación Konrad Adenauer; La Paz-Bolivia, 2011.

LAPOP: *Cultura Política de la Democracia en Bolivia-2012*; Edit. Ciudadanía; Cochabamba-Bolivia.

Lazarte Rojas, Jorge \_\_\_\_\_

*Certezas e Incertidumbres de la Democracia. Problemas de Representación y Reforma Política*. Serie Democracia y Sociedad. La Paz, ILDIS/Los Amigos del Libro, 1993.

*Los mitos del sindicalismo boliviano*. Historias, Vol. 2000, N° 4, 143-168.

*Entre dos Mundos: la cultura democrática en Bolivia*; Plural Editores; La Paz-Bolivia, 2000.

Leiras, C. Santiago: *Liderazgo político: estilo (neo) populista, estrategia (neo) decisionista. Hacia un modelo de interpretación en contexto democrático*: en: ECUADOR DEBATE, N° 73, abril de 2008.

Linz, Juan: *Problems of Democratic Transition and Consolidation*; Edit. Jhon Hopkins; Univ. Pr; 1978.

Mansilla H.C.F. \_\_\_\_\_

*Aspectos centrales del populismo actual y de la cultura política en América Latina*; En Sociedad y Discurso Número 18: 75-104 Universidad de Aalborg. Apuntes sobre un fenómeno recurrente pese a la modernidad, Dinamarca, Diciembre de 2013.





- Evitando los Extremos sin Claudicar en la Intención Crítica: La filosofía de la Historia y el Sentido Común*; La Paz, 2009, www.ecdotica.com
- La Policía Boliviana: *Entre los Códigos Informales y los Intentos de Modernización*; Friedrich Ebert Stiftung-ILDIS; Plural Editores; La Paz, 2003.
- Mayorga, René Antonio (Comp.): *Democracia a la Deriva; Dilemas de la Participación y Concertación Social en Bolivia*; CLACSO / CERES; La Paz-Bolivia, Enero de 1987.
- Mayorga, René Antonio: *Gobernabilidad y Reforma Política: La experiencia en Bolivia*, En: d'Amérique Latine. N° 15 (octubre-décembre 1994).
- Merino, Mauricio: *La Participación Ciudadana en Democracia* en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática N° 4; Instituto Federal Electoral. México.
- Ministerio de Asuntos Exteriores, Oficina de Planificación y Evaluación: *Evaluación del Proyecto de Reforma Judicial en la República de Bolivia*; La Paz, 1995.
- Morlino, Leonardo \_\_\_\_\_
- Qualities of Democracy: How to Analyze Them*; Edit. Instituto Italiano di Scienze Umane, Florence (Italy); Septiembre de 2009.
- (b) *Democracy, Between Consolidation and Crisis*; Edit. Oxford Univ. Pr., 2008.
- (c) *Changes for Democracy: Actors, Structures, Processes*. Oxford University Press, 2011.
- (d) *Calidad Democrática entre Líderes y Partidos en América Latina Hoy. Sociedad y Política*; Morieria, Carlos y Dante Avaro (Coordinadores); Edit. TESEO, Buenos Aires, 2012 (p. 281-314).
- O'donnell Guillero, Philippe Schmitter: *Transiciones desde un Gobierno Autoritario*; Edit. Prometeo; Argentina, 2010
- PNUD: Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2002.
- Rivera Cusicanqui, Silvia: *Oprimidos Pero no Vencidos: Luchas del Campesinado Aymara y Qechwa 1900-1980*; Edit. Hisbol; 2da. Edición, La Paz, 1986.
- Shultebrand, Sahnja y Genaro D. Salom: *Continuidad, Democracia y Equilibrio en Latinoamérica*; Revista Inter-Forum; Mayo de 2001.
- Ticona, Esteban, Gonzalo Rojas O. y Xabier Albó: *Votos y Wiphalas: Campesinos y Pueblos Originarios en Democracia*; Edit. Fundación Milenio / CIPCA; La Paz-Bolivia, 1995.
- Uggla, Fredrik: *A Turn to the Left or the Centre?*; Ed. Stockholm Review of Latin American Studies; Issue N° 3, December 2008.
- Varnoux Garay, Marcelo \_\_\_\_\_
- Octubre Negro Boliviano*; en revista Ecuador Debate N° 64; Quito-Ecuador; Abril de 2005; (p. 91-104).
- Democracia, movimientos sociales y conflicto: la reconfiguración del sistema político boliviano*; en "Estudios de Política y Sociedad, Año 2, vol. 2, Num. 2, abril-junio de 2006; México (p. 31-55).

- Weber, Max: *Economía y Sociedad*; Edit. Fondo de Cultura Económica; México, 1986.
- Zanatta, Loris: *El populismo, entre religión y política. Sobre las raíces históricas del antiliberalismo en América Latina*, en: Estudios Interdisciplinarios de América Latina y El Caribe, vol. 19, N° 2, julio-diciembre de 2008.
- Zavaleta Mercado, René: *Lo Nacional Popular en Bolivia*; Edit. Siglo XXI Editores, México, 1986.

## 7. Fuentes digitales consultadas

- <http://www.transparency.org/cpi2012/results>  
<http://datos.bancomundial.org/indicador/VC.IHR.PSRC.P5>  
<http://www.vanderbilt.edu/lapop/bolivia.php>  
<http://www.freedomhouse.org/>  
<http://www.ceresbolivia.org>  
<http://www.cedla.org/>  
<http://www.oep.org.bo/>  
<http://www.udape.gob.bo>  
<http://www.ypfb.gob.bo/>  
<http://www.bcb.gob.bo/>  
<http://www.fundacion-milenio.org/>

### *Hemeroteca digital consultada*

- <http://www.paginasiete.bo>  
<http://www.la-razon.com>  
<http://www.lostiempos.com>  
<http://www.opinion.com.bo>  
<http://www.eldia.com.bo>  
<http://www.eldeber.com.bo>  
<http://www.erbol.com.bo>  
<http://www.ecdotica.com>

### *Normativa de referencia consultada*

Constitución Política del Estado de 1967, con reformas de 1994, texto concordado de 1995, y reformas de 2002, 2004 y 2005.



Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia de 21 de octubre de 2008, aprobada por Referéndum Constitucional de fecha 25 de enero de 2009.

Decreto Supremo 21060 de fecha 29 de agosto de 1985.

Ley No. 1551 de “Participación Popular” de fecha 20 de abril de 1994.

Ley No. 1178 de “Administración y Control Gubernamentales” de fecha 20 de julio de 1990.

Ley N° 1983 de “Partidos Políticos” de fecha 25 de junio de 1999.

Ley N° 003 de “Necesidad de Transición a los Nuevos Entes del Órgano Judicial y Ministerio Público” de 13 de febrero de 2010.

Ley N° 026 del “Régimen Electoral” de fecha 30 de junio de 2010.

Declaración Constitucional Plurinacional (DCP 003/2013) de fecha 25 de abril de 2013.

Ley N° 045 “Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación” de 8 de octubre de 2010.

Ley N°. 180 de “Protección del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore-TIPNIS” de fecha 24 de octubre de 2011.

Ley N° 348 “Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia” de fecha 9 de marzo de 2013.



# La calidad de la democracia en Brasil: un régimen institucionalizado entre la inseguridad individual y desigualdad social

Carlos Ugo Santander Joo<sup>1</sup>, Carlos Federico Domínguez Avila<sup>2</sup>,  
João Carlos Amoroso Botelho<sup>3</sup> y Pedro Santos Mundim<sup>4</sup>

87

## Resumen:

El presente trabajo explora la evolución reciente de la experiencia democrática brasileña. El estudio de la democracia realmente existente en Brasil se realiza tomando como parámetro de referencia teórico-metodológico las ponderaciones presentadas en un estudio más amplio sobre este tema. Resumidamente se trata de pasar de los estudios de transitología –propios de las décadas de 1980 y 1990, cuando Brasil y otros países vecinos lograron sus respectivas transiciones y consolidaciones democráticas– hacia investigaciones preocupadas con la calidad de la democracia.

*Palabras clave:* transitología, estado de derecho, seguridad, igualdad.

## Abstract:

This paper explores the recent evolution of the Brazilian democratic experience. The study of democracy in Brazil was made on using as theoretical and methodological framework the considerations presented in the opening chapters of the reference book. In summary, it is a transitology study –of the 1980s and 1990s decades, when Brazil and other neighboring countries managed their transitions and democratic consolidations– to research concerned with the quality of democracy.

*Keywords:* transitology, rule of law, security, equality.

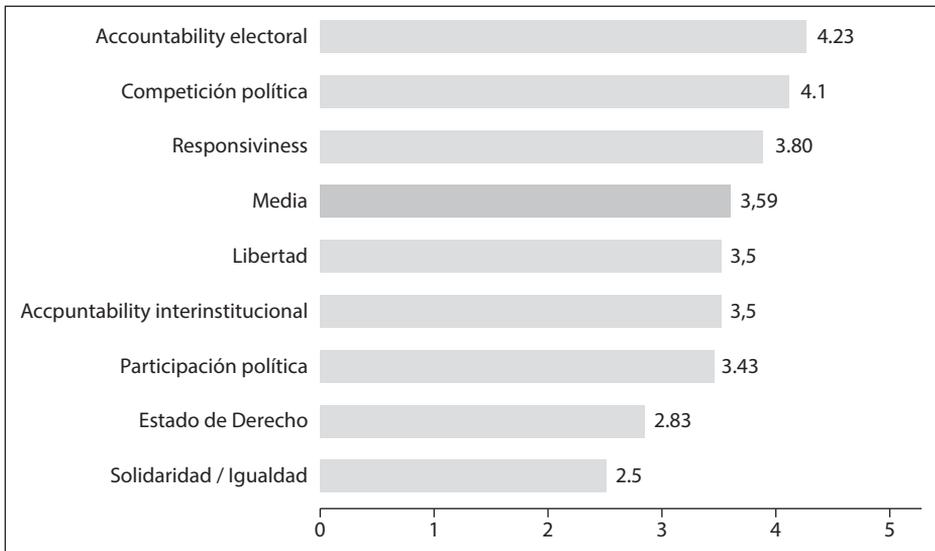
1. Profesor adjunto Universidad Federal de Goiás. Doctor en Ciencias Sociales (UnB), 2004.
2. Docente e investigador en UNIEVRO e IESB, Brasilia.
3. Doctor en Ciencia Política (USAL, 2do), Instituto Universitario de Pesquisas, Río de Janeiro.
4. Doctor en Ciencia Política (2010).



## Introducción

El asunto en cuestión es relevante tanto en términos estrictamente nacionales, como en perspectiva macro-regional y global. Recuérdese que actualmente Brasil es la tercera democracia del planeta en número de electores –esto es, 142 millones de votantes, cantidad solamente superada por la India y los Estados Unidos– y, obviamente, es la mayor democracia latinoamericana. En esa línea, el devenir de la experiencia democrática brasileña tiene significativas implicaciones continentales y globales, especialmente en foros como el Mercado Común del Sur, la Unión de Naciones Suramericanas, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, la Organización de Estados Americanos, la Comunidad Iberoamericana de Naciones, la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa, las agrupaciones de los BRICS e IBAS, entre otros.

Figura 1- Dimensiones de la calidad de la democracia – Brasil



En esta perspectiva, lo que más interesa para los fines del presente trabajo es el devenir de la democracia brasileña, que permite apreciar luces y sombras, avances y desafíos, conquistas y rezagos. Se trata de una agenda de investigación ampliada, en la que no faltan cuestiones de cultura política, tecnología electoral, predominio de la ley, organizaciones políticas, hábitos electorales, gobernabilidad, federalismo, representación, legitimidad, ciudadanía, derechos humanos y agenda de reformas políticas. En las próximas páginas se analizan las dimensiones propuestas para el estudio de la calidad de la democracia en las que Brasil presenta



resultados más significativos, seguidamente una sección que aborda las dimensiones en las que el país presenta más problemas, y finalmente se elaboran las conclusiones pertinentes.

Vale adelantar que, después de casi 30 años desde la redemocratización del país, en 1985, la democracia brasileña es un régimen institucionalizado, con resultados significativos en dimensiones relacionadas a los derechos políticos y al control de gobernantes e instituciones. Sus problemas se concentran en dimensiones relacionadas a al *estado de derecho* y *solidaridad/igualdad*. (Ver Figura 1).

## 1. Luces (y sombras) en la construcción de una democracia de calidad en Brasil

Efectivamente, en las casi tres décadas transcurridas desde la redemocratización del país, se han podido reconocer avances muy significativos en cuanto a la calidad de su democracia. Paralelamente persisten ciertos desafíos y problemas de inseguridad individual y orden civil asociado a la pobreza y desigualdad. Ciertamente esos desafíos –muchos de ellos estructurales o seculares– están siendo enfrentados por el gobierno y la sociedad. Como se demuestra en las siguientes páginas de forma pormenorizada de las dimensiones de la calidad de la democracia en Brasil, empezando por las seis que presentan resultados más alentadores.

### 1.1. *Accountability electoral*

En Brasil los problemas de esta dimensión no se refieren a la confiabilidad del proceso y sus resultados. En esos aspectos, Brasil está por delante de países con democracias más antiguas y cuenta con tecnologías electorales rápidas y seguras, destacándose entre estas últimas sistema de urnas electrónicas. Informes de observadores de organismos internacionales como Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos y de la Unión Europea corroboran tanto la confiabilidad y la transparencia de los procesos electorales brasileños, como la posibilidad de contestación judicial de los resultados, la neutralidad de militares y fuerzas de seguridad durante la votación, y la libertad para el trabajo de monitoreo internacional de las elecciones. Con ese cuadro, los resultados, en general, no son cuestionados por las fuerzas políticas y sociales.

La misma instancia de regulación de los procesos es el Tribunal Superior Electoral (TSE) Dicha entidad se compone de siete miembros: tres son magistrados del Supremo Tribunal Federal (STF), la máxima corte del Poder Judicial brasileño; dos son magistrados del Superior Tribunal de Justicia (STJ); y dos son abogados. Los integrantes que vienen del STF y del STJ son elegidos entre sus pares, mientras que los dos abogados son nombrados



por el presidente de la República, a partir de una lista de tres indicados elaborada por el STF. Los mandatos son de dos años, renovables una vez.

También hay organismos electorales autónomos y vinculados al Poder Judicial en los ámbitos nacional y estadual, bien como un cuerpo de leyes para regular todas las etapas del proceso. Con ello, se busca evitar, por ejemplo, que los gobernantes favorezcan sus candidaturas o las de su partido con recursos públicos y otras ventajas. Sin embargo, aunque las autoridades electorales sean rigurosas en la fiscalización, todavía es posible encontrar medios para beneficiarse del cargo y escapar de un castigo.

Cuando nos referimos a los niveles de escolarización e información de la población y a la transparencia en el financiamiento de las campañas electorales existen problemas significativos. Aunque el índice de analfabetismo en Brasil haya caído de 20,1% a 8,3% entre 1991 y 2013 (PNAD, 2014), el Tribunal Superior Electoral (TSE) identificó en 2014 que del 100% de electores, el 5,2% era analfabeto, mientras que el 12,1% declaraba que sabía leer y escribir pero no tenía instrucción, ya un 30,2% declaraba que no había concluido la primaria. En todo caso, la PNAD de 2014 muestra que el total de personas sin instrucción o con menos de un año de estudios llegó a 15 millones 128 mil personas.

A pesar de las políticas de combate a la pobreza aún persisten en algunos estados de la región nordeste altas tasas de analfabetismo, concentrando el 54% del total de analfabetos y representando un contingente de 7 millones de personas. Los estados de Alagoas y Maranhão presentaban índices de analfabetismo de 22,5% y 19,3% respectivamente (IBGE, 2010). Asimismo, en 2010, un total de 1.304 municipios brasileños tenía más de 25% de analfabetos adultos. Además, hay diferencias significativas de escolarización entre los grupos raciales. El índice de analfabetismo en 2010 era de 5,9% entre los blancos, mientras llegaba a 14,4% entre los negros. Con escolarización baja, también se reduce la capacidad de procesar la información, uno de los elementos necesarios para tornar los políticos responsables ante la sociedad (Schedler, 1999).

La transparencia en el financiamiento de las campañas electorales, es una cuestión que tiene efectos sobre los niveles de corrupción y de autonomía de los políticos con relación a los grupos económicos de peso. En Brasil, el modelo de financiamiento de las campañas es mixto. Quiere decir, en parte público, por medio de un fondo dado a los partidos, y en parte privado, por medio de contribuciones de personas y empresas para las campañas. Muchos recursos, sin embargo, llegan a los partidos y candidatos de una forma no declarada por las campañas y los contribuyentes, sea porque los donadores no quieren que sus contribuciones se tornen públicas sea porque el origen de los recursos es ilegal, resultado de desvío de dinero público o de pagos recibidos por favores a empresas en licitaciones públicas.

Así, muchos de los escándalos de corrupción que han surgido en los últimos años tienen relación en parte o totalmente con la recaudación no declarada de fondos para los candida-



tos, o llamado “caja dos” de campaña. Igualmente, se percibe la necesidad de los partidos en obtener recursos para pagar deudas acumuladas de elecciones anteriores.

En cuanto a la libertad de organización partidista, se evidencia que no existen impedimentos a la organización de partidos. Lo que la legislación no admite es la formación de partidos que no respeten determinados principios. Según la Ley de Partidos Políticos (9.096/95), esos principios son la soberanía nacional, el régimen democrático, el pluripartidismo y los derechos fundamentales de las personas. No obstante, una seria dificultad es la capacidad de movilización de los partidos, que es baja, ya que no son bien evaluados por la población. Entre 11 instituciones, los partidos tuvieron el índice más bajo de evaluación óptima o buena en la edición de 2010 del Estudio Electoral Brasileño (ESEB), con 25,8%. Sin embargo, se reconoce que la identificación partidista de los electores creció de forma significativa entre las ediciones de 2006 y 2010 del ESEB. El índice de los que respondieron afirmativamente la pregunta sobre si hay algún partido que representa su manera de pensar saltó de 27,9% para 57,9%. El PT es el partido que genera más identificación. Su índice en 2010 fue de 24,5%, contra 5,7% del PSDB, 3,7% del PV y 2,7% del PMDB.

En lo referente a la presencia y estabilidad de las alternativas políticas, hay 30 partidos oficialmente registrados en Brasil, siendo que 22 de ellos tienen representación parlamentaria. Esa fragmentación partidaria, sin embargo, no ha generado inestabilidad al régimen democrático. El cambio de partido o transfuguismo de representantes electos también es común, aunque haya desde 2007 una resolución del Tribunal Superior Electoral (TSE) que limita las posibilidades de hacerlo. En la legislatura de 2003 a 2006, 195 diputados cambiaron de partido, o 38% de la composición de la Cámara de los Diputados (Roma, 2007). En el período siguiente, de 2007 a 2010, fueron 79, o 15,4%, siendo que 48 cambiaron de partido después de la entrada en vigor de la resolución (Sardinha y Coelho, 2011). La caída de los cambios entre las dos legislaturas fue significativa, pero la proporción todavía seguía alta. NEP

También son comunes la división y la fusión de partidos. La base de apoyo a la dictadura militar (1964-1985), representada por la Alianza Renovadora Nacional (ARENA) se convirtió en el Partido Democrático Social (PDS), a partir del cual un grupo disidente creó el Partido de la Frente Liberal (PFL), hoy Demócratas. El PDS continuó existiendo, se fusionó con partidos pequeños y cambió de nombre diversas veces hasta llegar al actual Partido Progresista (PP). El Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), que gobernó el país por dos mandatos entre 1995 y 2002, se originó del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB). La división más reciente resultó en la creación del Partido Social Democrático (PSD), en 2011, a partir de disidencias de partidos conservadores, sobre todo del Demócratas. Más dos partidos fueron oficialmente registrados después, llegando a los actuales 30.





A pesar de los cambios frecuentes, ha aumentado la disciplina de los partidos en el Legislativo que hacen parte de la base de apoyo al gobierno y que se traduce en la recomendación del líder del gobierno a votar en apoyo al Ejecutivo, caso del PMDB, del PP y del PTB, organizaciones que sorprendentemente han participado tanto en la coalición oficialista durante el primer mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) como participan en la actual administración del PT de Dilma Rousseff. Datos objetivos demuestran que la disciplina promedio del PMDB pasó de 78,48% en el primer mandato de Cardoso para 88,03% en el primer año de Dilma. Situación semejante en el caso del PP, donde disciplina pasó de 79,42% a 87,98%. De la misma forma que el PTB donde los índices pasaron de 86,50%, para y 87,52%. Ya la disciplina del Partidos de los Trabajadores (PT), de Lula y Dilma, también creció entre el primer mandato de Lula (2003-2006) y el primer año de su sucesora, pasando de 93,18% para 94,76%.

El cuadro ha mejorado, además, en cuanto a la volatilidad electoral, un indicador de institucionalización de los sistemas partidistas (Przeworski, 1975; Pedersen, 1990; Bartolini y Mair, 1990; Mainwaring, 1999). La volatilidad en la disputa para la Cámara de los Diputados cayó de 16,8%, entre las elecciones de 1990 y 1994, a 10,3%, entre las elecciones de 2002 y 2006 (Braga, 2010). El promedio del período de 1990 a 2006 fue de 13,8%, valor que, en comparación con los datos reunidos por Mainwaring y Torcal (2005), coloca Brasil en el 10° lugar entre 39 casos, por delante de países con democracias más antiguas, como Francia, Holanda y Noruega.

Aunque la fragmentación y la volatilidad se pueden identificar con una sociedad plural, estas no han afectado de forma significativa la representación política. Se puede verificar un persistente desafío en cuanto a la baja representación de las diferencias de género y grupo étnico en el Congreso Nacional. Las mujeres son 51,04 % de la población y 10% de la Cámara de los Diputados. Los negros y pardos según el IBGE (2010) por su vez, son 50,7% de la población y 8,38% de la Cámara Baja, aunque la proporción de diputados negros creció de la legislatura anterior, en que era de 25 a 43 diputados (Uninegro, 2011).

### *1.2 Accountability interinstitucional*

La formación de amplias coaliciones ha posibilitado a Brasil la obtención de gobernabilidad desde su redemocratización. La única excepción parcial de esa regularidad fue la breve y turbulenta administración de Fernando Collor de Mello (1990-1992), quien acabó renunciando al cargo de presidente después que se inició un proceso de impeachment contra él. Los poderes Ejecutivo y Legislativo han conseguido actuar de forma coordinada, ya que la disciplina partidista en las votaciones es lo que prevalece en la base gobiernista (Limongi y

Figueiredo, 1995). Por otro lado, se ha establecido una predominancia del Poder Ejecutivo en la producción normativa, sea por la edición de medidas provisionales sea por la iniciativa de leyes. De 2001 a 2007, 72,24% de las leyes ordinarias y complementares fueron de iniciativa del Ejecutivo, contra 25,55% de iniciativa del Legislativo, según cálculos propios a partir de datos reunidos por Tavares Filho (2008).

La corte que ejerce en Brasil el control de constitucionalidad de las leyes en última instancia es el Supremo Tribunal Federal (STF) y no un tribunal exclusivamente para esa tarea. Los miembros del STF, que se compone de 11 magistrados, son indicados por el presidente de la República y sometidos a la aprobación del Senado. Esos magistrados permanecen en sus cargos hasta la jubilación.

El sistema de control de constitucionalidad en Brasil posibilita que todo ciudadano cuestione judicialmente una ley o acto normativo, accionando un juez o tribunal. El STF ejerce el control concentrado y puede ser accionado para esas cuestiones por determinados actores, como el presidente de la República, las mesas directivas de la Cámara de los Diputados y del Senado, los gobernadores de Estado y el procurador general de la República, entre otros. Ese sistema genera problemas, pues hay muchos actores que pueden requerir la inconstitucionalidad de una ley, ya que también están aptos a hacerlo los partidos con representación en el Congreso y las entidades de clase de ámbito nacional. Con eso, entre la promulgación de la Constitución, en 1988, y 2012, el STF ya había recibido 4,820 acciones directas de inconstitucionalidad, según datos del propio tribunal, un promedio de una acción a cada 1,84 día.

También han ocurrido avances en Brasil con relación a las funciones de ombudsman y auditoría. Según datos de la Oidoría General de la Unión, el número de unidades de defensoría en la administración federal saltó de 40 en 2002 para 165 en 2010, un aumento de 313%. Además, la OGU ha expandido sus atribuciones y recursos, pero sigue todavía como un órgano de coordinación del trabajo de las diversas unidades. Las reclamaciones son recibidas y encaminadas a las agencias citadas, sin la posibilidad de imposición de sanciones o la obligación de que las recomendaciones sean acatadas.

La función de auditar las cuentas públicas le corresponde al Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), el cual está integrado por nueve magistrados. Un tercio es indicado por el presidente de la República y aprobado por el Senado, siendo que dos son seleccionados de una lista elaborada por el TCU con tres auditores que actúan en el órgano. Los dos tercios restantes son elegidos por el Congreso Nacional, situación que abre margen a indicaciones políticas. Los magistrados permanecen en sus cargos hasta la jubilación y tienen la función de asesorar el Congreso en la tarea de ejercer el control externo del Ejecutivo. El TCU también fiscaliza la aplicación de los recursos federales que son transferidos a Estados y municipios y tiene poderes para solicitar la interrupción de emprendimientos en los que por





ventura se constaten irregularidades, además de estar facultado para tomar otras medidas en caso de incumplimiento.

En cuanto a las atribuciones y los niveles de gobierno, Brasil presenta una estructura federal y descentralizada. Con la administración pública organizada en los niveles federal, estadual (referente a 26 Estados y un Distrito Federal) y municipal. En el país también se observan: (i) la división constitucional de competencias, incluso en la creación y recaudación de impuestos; (ii) la transferencia obligatoria de recursos federales a las demás unidades; (iii) la realización de elecciones directas para los poderes Ejecutivo y Legislativo en todos los tres niveles administrativos; y (iv) la existencia de tribunales propios de auditoría para fiscalizar los gobiernos estaduais. A pesar de esa estructura, hay quejas frecuentes de los gobiernos estaduais y municipales sobre la necesidad de más recursos para que puedan cumplir con todas las atribuciones que han recibido. También existen disputas en lo concerniente a exenciones fiscales ofrecidas a ciertos agentes económicos con el propósito implícito de atraer inversiones, situación que ha generado las llamadas guerras fiscales entre unidades federativas.

En cuanto a la información plural e independiente, podemos afirmar que en Brasil no hay problemas de libertad de expresión. Por lo general, la prensa realiza un trabajo independiente de investigación periodística que, con frecuencia, revela casos de corrupción. Vale tomar nota de que la propiedad de los medios de comunicación es concentrada, dado que los grandes grupos comunicacionales pertenecen a pocas familias. Paralelamente, la explotación de emisoras de radio y televisión, que son concesiones públicas, es utilizada, en general, como moneda para obtención de apoyo político, lo que hace con que muchas estén en manos de políticos e incluso grupos religiosos.

El saldo del análisis en el tema de la accountability interinstitucional es positivo para Brasil. La formación de amplias coaliciones posibilita la obtención de gobernabilidad. La actuación de Ejecutivo y Legislativo es coordinada. Existen reglas y órganos autónomos para el control constitucional de las leyes y la fiscalización del Ejecutivo. Y las atribuciones de gobierno y los recursos para su ejecución se distribuyen entre las unidades federativas.

### *1.3. Participación política.*

Brasil fue uno de los pocos casos en América Latina que tuvo durante el régimen autoritario, elecciones regulares para el Congreso, y para gobiernos estaduais y municipales. Evidentemente se trataba de elecciones sin democracia, ya que estas disputas no se desarrollaban en conformidad con mínimos criterios de transparencia, competitividad o pluralismo. Desde la redemocratización el ciudadano brasileño recuperó espacios reales

de participación democrática. Estos pueden ser descritos de dos maneras: de un lado, con la participación directa vía mecanismos institucionales, como es el caso de las elecciones, plebiscitos y referéndums; y de otro lado con la participación indirecta, vía movimientos sociales y otros tipos de organizaciones venidos de la sociedad civil como sindicatos y organizaciones no-gubernamentales y de los diversos movimientos sociales.

Además de las elecciones para cargos ejecutivos y legislativos, otros indicadores “institucionales” de las oportunidades de participación, pueden ser considerados como la evolución del número de electores aptos a votar, por cuenta de la ampliación del derecho al voto para personas anteriormente excluidas como mujeres y analfabetos, entre 1933 y 2002, la proporción del número de electores en relación al número de habitantes, pasó de 3.7% a 67.1%. Entre 1945 e 2002, el porcentual de brasileños aptos para votar pasó de 30.6% a 99.4% (Holston, 2009). Los cambios significativos que contribuyeron para esa evolución fue que en 1932 les fue reconocido a las mujeres el derecho a votar, en 1946, se permitió el voto de los mayores de 18 años, y en 1985 fue reconocido el derecho al voto de los analfabetos.

Conviene reiterar que en Brasil se reconoce la participación ciudadana por medio de plebiscitos, referéndums o de iniciativa legislativa ciudadana. Esos recursos han sido poco utilizados, aun así, cuando fueron invocados, trajeron resultados satisfactorios desde el punto de vista de la democracia participativa. La propia reforma institucional de la Constitución brasileña de 1988 tuvo que ser finalizada por un plebiscito que decidió entre Monarquía y la República así como la forma de gobierno que decidió entre parlamentarismo o presidencialismo. El plebiscito fue realizado en 1993 y tuvo victoriosos a los republicanos, con 66% de los votos y el presidencialismo con el 55,4% de los votos.

En octubre de 2005, se realizó un referéndum para decidir sobre la prohibición del comercio de armas de fuego y municiones en Brasil. Como resaltó Maia (2009, p.313), el referéndum puede ser visto como “parte de un proceso más amplio en el cual los actores civiles se conectaron a las estructuras partidarias y promovieron una innovación institucional”. Un año antes, algunas encuestas señalaban que el 76% de los electores era a favor de la prohibición, pero durante la campaña, el discurso humanista en torno al derecho a la vida, encabezados por el “frente parlamentario por un Brasil sin armas” no consiguió seguir adelante a pesar del apoyo del gobierno federal y parte de la clase artísticas brasileña.

Aunque el debate sobre argumentos “pragmáticos” y de las políticas del “Frente Parlamentario por el Derecho a la Defensa Personal” venció, ya que basados fuertemente en la crítica de la política de seguridad pública brasileña, incapaz promover la eliminación de armas utilizadas para la ejecución de delitos, y dejaría a los ciudadanos vulnerables, los electores rechazaron, por 63.94% contra el 36.06% de los votos, la propuesta de prohibir el comercio de armas de fuego y municiones en Brasil.





La iniciativa legislativa ciudadana también tuvo generó impactos y desdoblamientos positivos, como en el caso de la ley de la *Ficha Limpia* texto que fue sancionado en junio de 2010. Esa ley torna inelegible por 8 años al candidato que haya sido desaforado, renuncie para evitar su desafuero, o condenado en el área penal por decisión de un órgano colegiado compuesto por más un juez. Aunque existen recursos procesales que buscan entrapar el objetivo de la mencionada norma, éste proyecto de ley reunió más de 1,3 millones de firmas, y hoy en día funciona como un importante mecanismo de punición y un filtro de candidatos que disputan cargos públicos por elección popular.

El voto en Brasil es obligatorio, siendo que la tasa de participación en elecciones no llega a ser un gran problema para el funcionamiento de la democracia brasileña ni una fuente de conflicto. Si tomamos como referencia el calendario de elecciones para Presidente de la República, entre 1980 y 2014 los brasileños fueron a las urnas en once ocasiones, entre 1º y 2º vueltas –las elecciones de 1994 y 1998 fueron decididas en la primera vuelta–. La tasa de abstención media fue de 18,5% tomando en cuenta las dos vueltas.

De todas las elecciones presidenciales la de 1989 fue la que tuvo menor tasa de abstención: 13,2%, ya que fue la primera elección directa después de 25 años de régimen autoritario. Igualmente fue sido una disputa reñida, pues terminó con una diferencia entre el 1º y 2º colocados con cerca de 6%. En todos los países la media de abstención en la segunda vuelta es mayor que en la primera, 20,3% versus 17,2%. La elección que tuvo la mayor tasa de abstención fue la de 2010, con 22,8%, con un pico de 27,4% de ausencia de electores en la segunda vuelta. Tal vez la explicación más razonable para ese hecho podría estar en la falta de credibilidad de los electores en relación a las instituciones políticas y a los políticos, en una elección presidencial en que más una vez hubo denuncias de corrupción durante la campaña como fue en 2006 (Telles y Mundim, 2012).

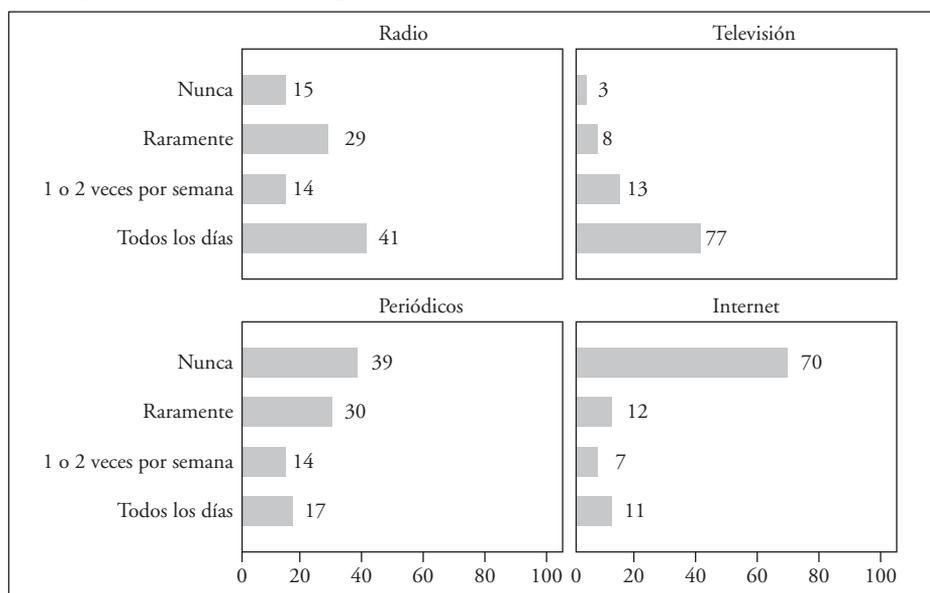
Para entender el abstencionismo en 2010, se analizaron los datos del Estudio Electoral Brasileño (ESEB) de 2010 con relación a los electores que dijeron no haber votado en por lo menos una de las dos vueltas electorales de las elecciones de 2010. Así, la relación entre la abstención y variables demográficas (sexo, edad, escolaridad, renta y región del país), políticas (preferencias por los partidos PT, PSDB y PV, evaluación del gobierno y si recibe beneficios de los programas sociales), económicas (evaluación de la situación económica personal o socio trópica) y mediáticas (frecuencia con que lee periódicos, ve televisión como programas como Jornal Nacional de la Red Globo, y vio los debates presidenciales) no llegaron a ninguna relación estadísticamente válida. Todo indica que la decisión de abstenerse al menos en 2010, estuvo más relacionada más por factores aleatorios que por una relación sistemática entre variables y el fenómeno en cuestión.

Como muchos latinoamericanos, el interés del brasileño por la política también es bajo. Según datos de Lapop 2009, el 79% de los electores manifestaron que “no tenían” interés

o “tenían poco” interés por la política. Ese dato puede ser más substantivo si llevamos en cuenta la posibilidad de que los entrevistados hayan sobreestimado su propio interés por la política, un problema que pueda estar presente en preguntas de encuestas que buscan obtener informaciones a partir de la auto-declaración.

Los datos sobre la frecuencia con que se conversa sobre política son un algo mejores. Según datos de Lapop 2008, el 71,2% de los electores manifestaron que “no conversa” sobre política con personas próximas como parientes y amigos. Ya los datos sobre la exposición a los medios de comunicación en busca de informaciones políticas son más alentadores, como se puede apreciar en la figura 2.

Figura 2 - Frecuencia con que ve, lee, escucha noticias en diferentes medios (%)



Fuente: ESEB 2010

Al menos dos consideraciones deben ser hechas con relación a estos datos. Zeller y Price (1993) mostraron que es necesario diferenciar la simple exposición (estar de frente a una televisión, por ejemplo, mientras toma una copa de vino) de la recepción, es decir, entender e interactuar con el mensaje que se recibió al punto de poder influenciar la opinión del receptor, sea reforzando sus puntos de vista anteriores, sea modificando sus consideraciones. Además de eso, medir la exposición de los electores a los medios de información a partir de preguntas cuya respuesta es auto declarada, cargan siempre el problema de la sobreestimación de las respuestas. En ese escenario, todo indica que la democracia brasileña



sigue adelante sin que el interés político de los ciudadanos, haya ganado expansión desde la vuelta de la democracia.

En Brasil los “partidos políticos sí importan” pues los electores que poseen alguna identificación partidaria utilizan este mecanismo para tomar sus decisiones. Con todo, es difícil decir que hubo una evolución en la preferencia de los electores por algún partido en el escenario político brasileño. Datos del periodo entre 1989 y 2002 presentados por (Carreirão y Kinzo, 2004) muestran una leve tendencia de crecimiento de los electores sin preferencia por un partido. Paralelamente, entre aquellos en el que los hubo el crecimiento de una identidad partidaria entre los mismos partidos, se destaca el Partido de los Trabajadores, que continuó siendo el preferido de la mayor parte de los electores, próximo a 28% según datos del ESEB 2010 (Braga e Jr., 2011). Tal vez los motivos por los cuales ese escenario de baja evolución probablemente tenga que ver con el descrédito de los brasileños con las instituciones políticas.

Otros datos pocos alentadores son los referentes a la participación de los electores en actividades que podrían ser consideradas políticas, incluso en un sentido más amplio. Los datos de Lapop 2008, por ejemplo, muestran que más del 85% de los electores nunca participó de reuniones de organizaciones no gubernamentales, sindicatos o movimientos políticos. Hay que advertir que estos datos no deben ser usados para enmascarar algún tipo de desplazamiento de asociaciones de la sociedad civil que vienen obteniendo importantes conquistas de sus demandas por reconocimiento y por políticas públicas inclusivas, como entidades que defienden la libre orientación sexual, el derecho de los afro descendientes y pobladores de comunidades menos favorecidas (Johnson III, 2008; Perlman, 2008; Holston, 2009).

En relación a la democracia deliberativa y participación, podemos mencionar que en Brasil no existen estudios que estén vinculados a los procesos deliberativos, equivalente al producido sobre Estados Unidos por Carpini, Jacobs y Cook (2009). La participación en debates sobre temas políticos, no son muy positivas, como muestran los datos en párrafos anteriores. Por otro lado, existen trabajos que muestran experiencias de participación democrática más allá de las elecciones. Un ejemplo de eso son los *presupuestos participativos* (Avritzer, 2006a, 2006b, 2008, 2010) programas institucionales vinculados a gobiernos municipales que permiten que los ciudadanos de una determinada comunidad se reúnan y definan como irán usar una parte del presupuesto público. En los presupuestos participativos, la selección de la aplicación de los recursos financieros disponibilizados se da después de la deliberación entre los que se dispusieron participar, es decir, en estos casos no es el centro del poder político quien determina las prioridades de una región, y sí sus propios habitantes.

Otro ejemplo son los debates públicos establecidos en las conferencias nacionales, eventos regulares que tratan de los más diversos asuntos de las políticas públicas o de la agenda pública con el objetivo de establecer un espacio de dialogo entre representantes del gobier-



no y la sociedad civil. Un estudio reciente de Progrebinschi y Santos (2011) mostró que el legislativo brasileño es “receptivo y permeable a las cuestiones levantadas en esos fóruns de discusión. Como consecuencia, algunas de las directrices propuestas fueron capaces de influenciar la producción legislativa con la aprobación de proyectos de ley y de las enmiendas constitucionales en áreas como salud, medio ambiente y derechos humanos.

Finalmente existen estudios que muestran como el debate público en torno de temas específicos, como la ley antimanicomial, la libertad de expresión y la lucha por una visión positiva sobre los portadores de deficiencia, llevaron a un cierto amadurecimiento de la cultura política en el país (Maia y Fernandes, 2002; Mundim y Maia, 2008; Vimeiro y Maia, 2011). Ciertas conductas y expresiones discriminatorias dejaron de ser naturalizadas en el cotidiano por los ciudadanos. Por eso, no sorprende el hecho de que Brasil haya alcanzado, en esta sub-dimensión sobre democracia deliberativa, la mejor colocación entre los países latinoamericanos analizados en este trabajo.



#### *1.4. Competencia política*

El hecho más sustantivo es la regularidad de elecciones libres y competitivas desde el inicio del proceso de redemocratización en la década de 1980. El mejor ejemplo de eso es, probablemente, la manera por la cual las elecciones presidenciales vienen siendo disputadas. De 1989 a 2014, Brasil tuvo siete presidentes electos. Entre ellos ganó el social demócrata, Fernando Henrique Cardoso (PSDB), el ex-operario y ex-líder sindical de las décadas de 1970 y 1980, Luiz Inácio Lula da Silva (PT) y una mujer, Dilma Rousseff (PT).

La disputa entre PT y PSDB en las últimas 5 elecciones presidenciales llevaron a algunos investigadores a considerar que el sistema electoral brasileño se encuentra bipolarizado (Limongi y Cortez, 2010), al menos desde el punto de vista de esta disputa mayoritaria. Si bien hubo una disminución de las ofertas partidarias realmente competitivas en escenarios estatales, en el caso de las elecciones proporcionales (para Cámara de Diputados y demás órganos legislativos estatales y municipales) el escenario es de mayor fragmentación. Por eso, aún es temprano para evaluar si la dirección a consolidación del bipartidismo podría significar una tendencia irreversible.

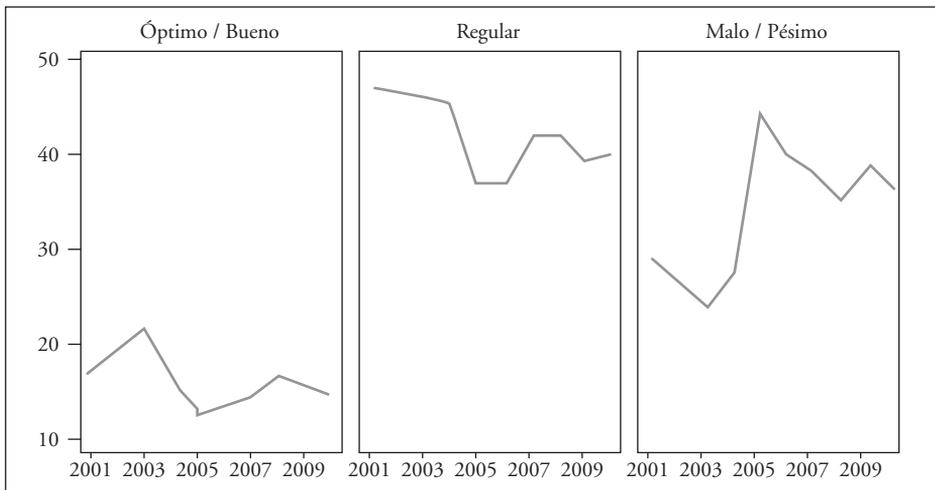
Estos hechos apuntan para tres cuestiones importantes desde el punto de vista de la competencia política. En primer lugar, Brasil viene teniendo, a lo largo de los años alternancia de poder entre diferentes partidos y actores políticos. En segundo lugar, el régimen democrático en el país viene permitiendo la ascensión de actores políticos excluidos y perseguidos por los gobiernos autoritarios al cargo institucional más importante de la nación. Por fin, desde la elección de 1994 del socialdemócrata Cardoso, Brasil entró en un ciclo de

ascensión de la izquierda que, al fin de cuentas, no generó conflictos políticos ni mucho menos polarización a diferencia de otros países como Venezuela, Bolivia y Ecuador (Castañeda, 2006; Cleary, 2006).

La evaluación positiva obtenida por Brasil en la dimensión competencia política no refleja la imagen que los ciudadanos del país tienen de sus instituciones políticas. Eso es un problema recurrente que puede ser ilustrado por tres tipos de datos. El primero de ellos se refiere al inicio del periodo de redemocratización. Datos de Ibope sobre la confianza de la población en 11 instituciones, entre ellas la iglesia, la prensa, los políticos, los partidos y el Congreso Nacional, colectados entre 1988 y 1999 (Lamounier y Marques, 1992) muestran que la iglesia fue la institución que más inspiraba confianza entre la población, con una media de 80% (SD=2%, N=6). Por su vez, instituciones políticas como el Congreso Nacional (Diputados y Senadores), los partidos y los políticos, tenían la confianza de apenas 29% (SD=4.5%, N=3), 24% (SD = 3.7%, N = 4) y 15.4% (SD = 1.7%, N = 5) respectivamente de la población brasileña.

El segundo tipo de datos trae un levantamiento hecho por Datafolha entre 2001 y 2010 y que incluye el proceso de redemocratización en fase avanzada, donde la evaluación negativa de los electores sobre el desempeño de los senadores y diputados federales en el Congreso permanece más negativa que positiva. En ese periodo, la media de las evaluaciones positivas (óptima y buena) fue de 15,2%, mientras que la media de las evaluaciones regular y negativa (mala y muy mala) fueron, respectivamente, de 39,7% y 37,9%. Los gráficos de la Figura 3 muestran esa evolución.

**Figura 3 - Evolución de las evaluaciones (%) del Congreso Nacional por los brasileños, 2001-2010**



Fuente: Datafolha



Por otro lado, en 2010, la ESEB solicitó a los electores que evaluaran diez instituciones brasileñas, entre ellas, a los partidos políticos y el Congreso Nacional. Los valores ofrecidos por la escala de seis puntos eran: pésimo, mala, regular negativo, regular positivo, bueno y óptimo. Como muestran los datos de la Figura 3, los políticos y el Congreso fueron los que tuvieron la peor media de evaluación, no permitiéndoles una reputación superior al regular negativo. A pesar de la aprobación positiva de más del 80% de la gestión de Lula, éste no fue capaz de mejorar la imagen de la institución “gobierno federal”.

Los políticos parecen que han encontrado a los culpables por este escenario: los medios de comunicación. Aunque no existan estudios sistemáticos sobre como los medios de información vienen reportando sobre la clase política a lo largo de los años, es probable que la cobertura sea más negativa que positiva. Pero las razones no se encuentran, pura y simplemente, en una disputa ideológica entre una prensa burguesa y una clase política de izquierda y progresista, como algunos analistas apuntan (Kucinski, 2007). Estudios hechos en los Estados Unidos, por ejemplo, muestran que los periodistas tienden al negativismo al incorporar su papel de guardián de la democracia, aunque esto tenga consecuencia negativas para la imagen que el electorado tiene de la política y de sus actores (Patterson, 1994).

A pesar del negativismo, estudios sobre cuál fue el papel desempeñado por la prensa y por los periodistas durante los procesos de redemocratización de los países latinoamericanos llegaron a conclusiones más positivas que negativas (Lawson, 2002; Hughes, 2006; Porto, 2007; Matos, 2008). El trabajo de Matos sobre Brasil, ilustra bien esa visión, en los últimos 20 años los profesionales de la noticia intentaron adoptar como padrón para el ejercicio de su actividad de trabajo en la búsqueda por la objetividad periodística, el equilibrio en la cobertura –especialmente política– y la defensa de valores de responsabilidad social. Es ese movimiento en dirección al “profesionalismo” de la prensa que habría contribuido para el avance de la democracia.

### 1.5. Responsabilidad

La Responsabilidad o *respuesta a la voluntad popular* se define como la capacidad de satisfacer a los ciudadanos al implementar las políticas públicas en un sentido que atienda y/o corresponda a las demandas específicas de aquellos (Katz y Morlino, 2012). La Dimensión de la responsabilidad puede ser medida sobre la base de dos sub-dimensiones: (a) la legitimidad del gobierno, y (b) la capacidad de redistribuir recursos presupuestarios para atender a las demandas ciudadanas.

Con relación a la primera sub-dimensión es importante verificar que la mayoría de los brasileños consultados en encuestas de opinión –esto es, 45% (15ª posición entre 18 países con-



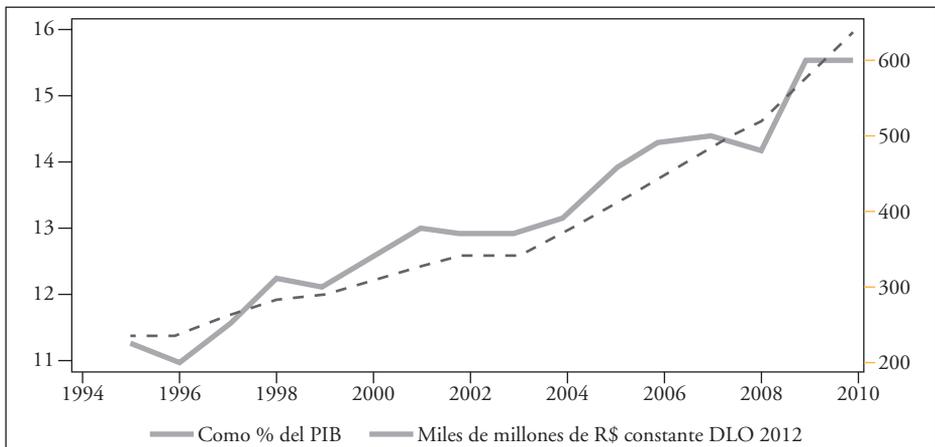
sultados)— prefieren a la democracia como mejor forma de gobierno (Latinobarómetro, 2011, p. 40). Entretanto, casi 20% de los consultados justificarían un gobierno autoritario —suponiendo que ese gobierno autoritario se comprometiese a resolver problemas sociales, atender la seguridad ciudadana, luchar contra la criminalidad y atender otros rezagos semejantes.

Paralelamente, manifestaciones de desafecto o de presión sobre el Gobierno por medio de huelgas, protestas, disturbios o semejantes, generalmente son orientadas a conseguir reivindicaciones salariales, de infraestructura o semejantes, y carecen de connotaciones subversivas o revolucionarias. Aunque tales movilizaciones de protesta puedan ser consideradas desafortunadas —y hasta violentas— las mismas no pretenden derrumbar los gobernantes o subvertir el régimen democrático vigente. Así, la legitimidad del régimen y del sistema, parecen estar consolidadas dado que el conflicto social se procesa dentro de los canales institucionales. Como se demuestra antes, durante y después de las manifestaciones de Junio de 2013.

La segunda sub-dimensión que forma parte del tópico *responsabilidad* tiene que ver con las limitaciones a la democracia, especialmente en términos presupuestarios, político-administrativos e infraestructurales. Al respecto parece importante llevar en consideración que las limitaciones presupuestarias acontecen en todos los países del mundo —recuérdese que los gobernantes siempre demuestran interés en administrar recursos altos y crecientes.

En Brasil, desde 1995 el gobierno federal viene consolidando una tendencia de crecimiento de la inversión en el área social. Diversos programas vienen reforzando la red de protección social propuestos por la Constitución de 1988. De ese modo los recursos destinados al gasto social llegaron a la casa de los U\$ 280 billones de dólares, alcanzando el 15,5% del PIB, 4,3 puntos arriba de los 11,2% verificados 15 años antes, (IPEA, 2012)

Figura 4 - Trayectoria del gasto social - Brasil (1995-2010)



Fuente: SIAF/ISIDOR - Elaboración: Discoc/IPEA

Según las conclusiones del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2012), el gasto social creció de forma significativa. Con todo, el gasto no tuvo una distribución homogénea en áreas consideradas fundamentales como educación y salud, pues más de la mitad o 2,4% del PIB de los recursos nuevos agregados fueron destinados al sistema previsional mientras que el 1% fue aplicado a la asistencia social, como es el caso de las transferencias directas de renta.

Por aquellas y otras razones, a la dimensión *responsabilidad* le fue asignado un valor de 3,88 (en una escala de 1,0 a 5,0). Esa calificación coloca al Brasil en la cuarta posición dentro del grupo de 13 países latinoamericanos considerados.

### 1.6. Libertades

En lo referente a las libertades, Brasil se encontraría relativamente por encima de la media entre los países de la región. Cabe recordar que desde la aprobación de la Constitución de 1988, también denominada “Constitución Ciudadana”, ésta fue fruto de un amplio consenso entre diversos actores políticos y sociales, y que tuvo como objetivo reafirmar una serie de principios y garantías individuales como la de transformar en crimen inafianzable la tortura, las garantías al reo de no auto incriminarse, y la afirmación de derechos sociales.

Los datos de la sub-dimensión *Dignidad Personal* expresan algunos elementos contradictorios. Obsérvese, por ejemplo, que la pena capital no existe legalmente; entretanto, los agentes del Estado generalmente no son responsabilizados por los altos índices de muertes generados como resultado de los enfrentamientos entre las fuerzas del orden y presuntos criminales. Cabe esclarecer que estas muertes no son clasificadas como homicidios, dado que su tipificación se circunscribe a muertes por “exclusión de ilicitud”, muertes cometidas en legítima defensa con el objetivo de vencer la “resistencia” del presunto delincuente (Misse, 2011).

Frente a esta práctica, diversas instituciones de defensa de los derechos humanos cuestionan las altas tasas de letalidad de los cuerpos policiales. En 2007, por ejemplo, en Rio de Janeiro se alcanzó el punto más álgido, registrándose 1330 muertes en todo el Estado, y 902 específicamente en la capital (Mises 2011). En los siguientes años ese indicador disminuyó, llegando a 1048 casos en 2009. Nótese que, en suma, fueron computados en el mencionado Estado de Rio de Janeiro 4,370 muertos entre 2007 y 2010. Ya en el caso de la ciudad de São Paulo (megalópolis con aproximadamente 11 millones de habitantes), los indicadores de letalidad policial han sido crecientes, pasando de 401 en 2007, a 397 en 2008, y luego creciendo el número de casos a 543 muertes en 2009. En el año de 2011 fueron registradas 961 muertes en los dos Estados más populosos de Brasil, cometidas por



agentes del estado bajo el denominado auto de resistencia, ese indicador sería 42,16% mayor que el total de víctimas de países que aplican la pena capital.

En los últimos años una nueva estrategia viene implementándose para disminuir la violencia en algunas capitales brasileñas. En la ciudad de Rio de Janeiro fue divulgado el primer estudio referente al impacto de la Unidades Policiales Pacificadoras (UPPs). El mencionado estudio registra que en las 13 primeras unidades implementadas hubo una disminución del indicador de homicidios, muerte violenta, y autos de resistencia, pero no con relación a otros delitos, los cuales tuvieron un aumento ya que se tornaron visibles frente a las estadísticas oficiales, particularmente en lo concerniente a: incremento del número de desaparecidos, lesiones dolosas, violencia doméstica y familiar, amenazas, robos y todos aquellos vinculados al tráfico de drogas.

Cabe recordar que la figura del auto de resistencia fue creada durante el régimen autoritario para justificar la no prisión en flagrante del policía autor de homicidio, situación que caracterizaba un bajo grado de fiscalización, la prevalencia de la versión policial, una investigación laxa, y la ausencia de castigo a policías abusivos. En el contexto del mencionado régimen también surgieron los denominados “escuadrones de la muerte” dentro de las fuerzas policiales. En la década de 1970 fue extensamente utilizada la tortura, estas prácticas no tardaron en ser utilizadas como forma de “solucionar” los problemas de la seguridad pública, encubriendo ejecuciones extrajudiciales por la vía de los autos de resistencia, entonces entendidos como un mecanismo de control social.

Aunque Brasil ratificó en 1989 la Convención Internacional contra la Tortura, el Estado acabó siendo condenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por dejar pendiente el castigo a violaciones de derechos humanos cometidas durante el régimen autoritario (1964-1985). El asunto es complejo, principalmente por el desconocimiento de la Convención por parte del Supremo Tribunal Federal al reconocer la validez de la Ley de Amnistía, validando así el status de impunidad a los acusados de violaciones graves contra los derechos humanos, incluyendo crímenes como torturas, violaciones, desaparecimientos forzados y asesinatos. A pesar de la impunidad, cabe recordar que el Estado brasileño viene compensando vía indemnizaciones a las víctimas directas o a familiares de las mismas, llegando aproximadamente a U\$ 1 mil 250 millones de dólares. Paralelamente, en el ámbito de la memoria y la verdad se creó, en 2012, la Comisión Nacional de la Verdad, la cual tiene el plazo de dos años para investigar las circunstancias y los responsables por torturas, muertes y desaparecimientos de presos políticos en el país. Esta comisión no tiene carácter punitivo por cuenta de la confirmación de la ley de Amnistía por el STF.

La mayor parte de la seguridad pública es competencia y responsabilidad de los gobiernos estatales. En el ámbito federal podemos destacar una mayor iniciativa del gobierno en la implementación de políticas de protección a las libertades de los individuos con relación



al trabajo. En esa línea, en 2005 el gobierno de Lula creó el Pacto Nacional para la Erradicación del Trabajo Esclavo. En consecuencia, la erradicación del trabajo en condiciones análogas a la esclavitud viene contribuyendo a la liberación de trabajadores en esas condiciones. En 2011 se rescataron a 2,321 trabajadores en 199 operaciones de fiscalización lo que suma en casi más de una década a más de 40 mil trabajadores rescatados bajo ese régimen (Ver Cuadro 1).

**Cuadro 1 - Operaciones de fiscalización para erradicar el trabajo esclavo – SIT/RTE. Brasil (1995-2010)**

Año	Nº de operaciones	Nº de establecimientos inspeccionados	Trabajadores cuyos contratos fueron formalizados en el curso de la acción fiscal	Trabajadores rescatados
2010	143	309	2.745	2.628
2009	156	350	3.412	3.769
2008	158	301	3.021	5.016
2007	116	206	3.637	5.999
2006	109	209	3.454	3.417
2005	85	189	4.271	4.348
2004	72	276	3.643	2.885
2003	67	188	6.137	5.223
2002	30	85	2.805	2.285
2001	29	149	2.164	1.305
2000	25	88	1.130	516

Fuente: Informe Específico de Fiscalización para Erradicación del Trabajo Esclavo

En lo concerniente a los derechos civiles, estos se encuentran expresados en los primeros capítulos del Título II “De los Derechos y Garantías Fundamentales” de la Constitución de 1988. Según la Carta Magna inúmeros derechos y garantías individuales tienen la condición de cláusulas pétreas conforme el artículo 60 §4º inciso IV. Y entre las garantías que buscan asegurar el ejercicio del derecho se destacan mecanismos, procedimientos e instrumentos tales como: el *habeas corpus*, el mandato de seguridad –creación brasileña referente a la protección del ciudadano en la búsqueda de impugnar actos administrativo de las autoridades “manifiestamente inconstitucionales o ilegales”, el *habeas data*, el mandato de injunción, la acción de inconstitucionalidad entre otras.





Además de la protección constitucional también existen desdoblamientos normativos claros como son, por ejemplo, los *estatutos* que son un conjunto de normas con fuerza de ley que buscan reglamentar o estatuir la protección de segmentos vulnerables de la sociedad. Ejemplo de ello son el Estatuto de la Infancia y Adolescencia (1990), el Estatuto de la Tercera Edad (2003) y el Estatuto de la Igualdad Racial (2010). Paralelamente otras instituciones, como la Defensoría Pública buscan garantizar la defensa de los segmentos sociales más vulnerables ante los tribunales. Algo semejante se puede afirmar respecto a la Secretaría Especial de Derechos Humanos, órgano que tiene jerarquía de Ministerio, y que tiene la finalidad de articular e implementar políticas públicas orientadas a la promoción y protección de los derechos humanos.

El Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) señala la necesidad de una mayor expansión de la Defensoría Pública, pues para cada grupo de 100 habitantes existe 1,5 de defensores públicos, situación que coloca en debate su viabilidad, credibilidad y eficiencia en cuanto al cumplimiento de las normas constitucionales referidas a la defensa de los derechos y garantías constitucionales. La ausencia de defensores coloca en evidencia otro problema: el de la desigualdad racial en sistema penitenciario brasileño. Nótese, por ejemplo, que la probabilidad que un negro esté en la cárcel es 5,4 veces mayor que la de un blanco y 3 veces mayor que la de un pardo. Más grave aún es cuando consideramos el tiempo excesivo del preso privado de su libertad. Por cuenta de este déficit de defensores públicos se constató que, en 2009, aproximadamente 209 mil presos se encontraban encarcelados sin haber recibido una condena. Esto es, aproximadamente el 44% de 469 mil presos en todo el país aún no habían sido condenados. Y aquello que debía ser una prisión preventiva se prolongó a una condición de injusticia. En 2010, 21.003 presos fueron libertados como resultado de irregularidades procesales y de detención que hicieron que estos presos permanecieran más tiempo de lo que deberían. Dado que carecen de abogados aquellos ciudadanos terminan abandonados, lo que configura una evidente violación del principio constitucional de presunción de inocencia.

En lo relacionado a la sub-dimensión de los derechos políticos, Brasil ha desarrollado una intensa dinámica política electoral que viene consolidando y afirmando avances. Diversos derechos, como el de votar y participar en la vida pública, hoy son derechos reconocidos naturalmente en diversos niveles y subniveles, particularmente en las elecciones presidenciales, legislativas, estatales y municipales. Sin embargo, cuando analizamos el conjunto de sub-dimensiones se verifica una clara disociación entre la protección normativa y la aplicación real de los derechos, esto cuando nos referimos a las sub-dimensiones *dignidad personal y derechos civiles*.

## 2. Las dimensiones más problemáticas: estado de derecho y solidaridad/igualdad

En el aspecto formal, el Brasil se destaca con relación a la mayor parte de los países de América Latina en las seis dimensiones sobre calidad de la democracia examinada en las páginas anteriores. Sin embargo, dos dimensiones se muestran altamente deficitarias, que son las siguientes: *Estado de Derecho* y *Solidaridad/Igualdad*. Resumidamente, la dimensión Estado de Derecho se refiere no sólo a la aplicación de la justicia y al cumplimiento de las normas legales por las diversas instituciones del Estado; como también a la aplicación coherente en casos equivalentes, independiente de diferencias de clase, condición social, cultural o de poder de los participantes en esos procesos sobre la base de procedimientos preestablecidos y conocidos por todos (O'Donnell, 1998; Morlino, 1998).

A ese respecto, parece importante proponer que los sistemas judiciales existentes en el Brasil y en otros países adopten de forma clara y definitiva un *ethos* de irreversible orientación democrática –ponderación que no puede tomarse como obvia, preexistente, efectiva o evidente. Téngase presente que “Hay muchas características deseables en el ideal de un Estado de Derecho, pero en sí mismo un Estado de Derecho, en el cual rigen efectivamente las leyes establecidas, no es necesariamente democrático” (Levine y Molina, 2007, p. 41). Así, parece relevante y urgente construir un Estado democrático dotado de un sistema judicial cada vez más transparente, efectivo y sensible a las necesidades del país realmente existente.

En esta perspectiva la subdimensión *seguridad individual y el orden civil* que componen el análisis del Estado de Derecho evidencia un problema significativo para la democracia brasileña. Las estadísticas nacionales de violencia son alarmantes. Según datos de 2010, se contabilizaban 141,227 óbitos por causas externas o muerte violenta (homicidios, accidentes y suicidio). De forma desagregada en 2010 los homicidios llegaron a una tasa de 26,2 para grupos de 100 mil habitantes, o 49,932 víctimas. Entre 1990 y 2010 se registraron 891,848 óbitos; con una media anual de 42,468 muertes. La mayor tasa de homicidios llegó en 2003 con 51,043 óbitos. Así, existe una clara persistencia de la violencia homicida brasileña (Waiselfisz, 2012a, p. 18).

Waiselfisz también destaca que los homicidios están concentrados en grupos definidos por color o raza. Entre 2002 y 2010, la tasa de víctimas blancas bajó significativamente de 20,6 a 15,0 en cada 100 mil habitantes. Esto es, de 18,552 óbitos a 13,668, representado una caída de 27,5%. Entretanto, en el mismo período, la tasa de las víctimas afro-descendientes creció de 26,952 óbitos para 33,264, lo que equivale al crecimiento de 23,4%. En otro estudio (Waiselfisz, 2012b p. 16-18) verifica esa misma situación para el caso de los jóvenes negros. En ese segmento de población la tendencia de óbitos por homicidio es creciente. Si en 2002 se registraron 16,083 casos, en 2010 fueron registrados 19,840 óbitos.



En otras palabras, en 2002 el número de óbitos de jóvenes negros representaba el 62% del total general, mientras que en 2010 ese mismo grupo representó el 75,1% de las estadísticas disponibles. En contraste, es decreciente la tasa de óbitos por homicidio de jóvenes blancos (de 9,701 casos en 2002 a 6,503 homicidios en 2010).

**Cuadro 2 - Número de homicidios. Jóvenes (15 a 24 años).  
Brasil, 2000/2010.**

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
17,501	18,135	19,207	19,731	18,599	17,994	18,073	17,475	18,321	18,510	17,923

Fuente: Waiselfisz (2011a)

108



Cabe destacar que, según el Consejo Nacional del Ministerio Público, el mayor número de homicidios están identificados por motivos fútiles o motivos banales, principalmente por peleas, conflictos entre vecinos, celos, discusiones, desentendimientos, violencia doméstica y de tránsito, y que están comúnmente asociados a la actuación impulsiva del autor del crimen. El porcentaje de estos crímenes es significativo con relación a los homicidios no banales. En el estado de Acre entre 2011 y 2012 representaron el 100% mientras que San Paulo y Santa Catarina llegaron a 80% en ambos estados.

El componente estructural de la violencia en Brasil también afecta directamente a los sectores más vulnerables de la sociedad como resultado de la situación de pobreza y desigualdad. Los pobres, además de su posición asimétrica en cuanto al acceso a recursos públicos, sufren también obstáculos indirectos en el marco de la estructura socioeconómica, particularmente los criterios subjetivos o raciales, que cuestionan los principios de igualdad de oportunidades o de disminución de la “desventaja” social para superar la reproducción permanente de las bajas condiciones materiales de vida. Esta segregación estructural ha afectado históricamente a los afro-descendientes, desde épocas que remiten a su migración forzada como esclavos al Brasil. Desde entonces en pocas oportunidades se implementaron políticas públicas de inclusión e integración social, consolidando una serie de deficiencias en materia de salud, educación, habitación, e ingresos de este mayoritario segmento.

Aunque las condiciones hayan mejorado sensiblemente, aún persiste una distancia relevante entre negros y blancos. Un ejemplo de ello es que los negros abandonan más temprano la escuela en función de la presión para ingresar al mercado de trabajo. Igualmente, ellos presentan menos años de estudio, y tasas de analfabetismo superiores con relación a los blancos. Entre 1996 y 2006 el impacto de las políticas públicas afectó de forma diferenciada a estos dos segmentos. Así la pobreza entre los blancos disminuyó 33% mientras que entre los negros sólo se redujo un 29%. Esta situación se agrava cuando se verifican diferencias intra-regionales (Ver Cuadro 3).

**Cuadro 3 - Proporción de pobres e indigentes según grupos seleccionados. Brasil 1996 y 2006**

Grupos seleccionados	Pobreza		Indigencia	
	1996	2006	1996	2006
Blanca	21,5	14,5	8,3	4,5
Negra	46,7	33,2	21,9	11,8
Nordeste	57,9	44,3	30,4	18,0
Sur	22,3	12,6	8,0	3,5
Total	32,7	23,8	14,4	8,1

Fuente: IPEA, UNIFEM y Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres, 2008



En esa línea, parece plausible verificar que la situación de violencia es reflejo de una sociedad en la cual las nociones de democracia y de estado de derecho han tendido a ser relativizadas por las elites brasileñas. La configuración del mapa de la violencia en Brasil demuestra como la violencia se instala en las regiones más pobres y zonas más carentes de las ciudades del país. Configurando de ese modo una sociedad no pacificada. Al contrario, se trataría de una sociedad permeada por una diversidad de conflictos latentes. En donde la acción del Estado no ha conseguido una efectiva inclusión ciudadana o la difusión de valores democráticos.

En el informe Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça (IPEA, UNIFEM, SEPM; 2008) se muestra que persiste la desigualdad educacional, la segregación de mujeres y negros en puestos de trabajo de menor calidad y el propio fenómeno social de la discriminación. Todo ello hace que los ingresos de los hombres blancos tiendan a ser más elevados que el de las mujeres y negros. Si los varones en general recibían en media R\$ 885,60 al mes, las mujeres apenas R\$ 577,00. Dentro de ese grupo los negros recibían cerca de la mitad del salario de los blancos, con R\$ 502,00 en media, contra R\$ 986,50 de los blancos. Si las mujeres son objeto de discriminación, la diferencia se torna visible entre mujeres negras y blancas. Con efecto dentro de este proceso de segregación se refuerza la segregación en mujeres, negras, y pobres muchas veces condicionadas a trabajos de baja calidad, remuneración y que contribuyen a la reproducción del círculo vicioso de la pobreza (Ver Cuadro 4).

**Cuadro 4 - Renta media de ocupación principal según sexo y raza  
Brasil, 1996 y 2006**

Color/ raza y sexo	Negros		Blancos		Total	
	1996	2006	1996	2006	1996	2006
Mujeres	340,8	383,4	718,3	742,1	561,9	577,0
Hombres	570,9	583,4	1264,5	1181,1	962,2	885,6
Total	483,0	502,0	1044,2	986,5	804,4	754,2

Fuente: IPEA, UNIFEM y Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres, 2008

110



En el caso de las minorías que definen sus diferencias por cuenta de su orientación sexual también es posible verificar situaciones de violencia expresiva. De acuerdo con cifras dadas a conocer por la ONG Grupo Gay de Bahía (GGB), se confirma el persistente incremento de asesinatos de homosexuales y travestis, colocando al país en la parte superior del índice mundial de asesinatos de minorías sexuales. En los últimos 30 años, el número total ha superado las 3.500 víctimas. Obsérvese que en 2012 fueron documentados 338 homicidios de gays, lesbianas y travestis. Ello representa un incremento de 27% con relación al año 2011, en el que fueron registradas 266 muertes. A pesar de estos indicadores negativos, se han planteado algunos avances en las últimas décadas que han sido positivos. Ejemplo de ello es que Brasil es uno de los pocos países de América Latina que tiene una ley que castiga a quienes ejercen actos de discriminación de cualquier índole. Siendo considerados este tipo de delitos como muy graves llegando a ser tipificado como crimen inafianzable.

En el ámbito gubernamental, si bien el gobierno federal impulsa políticas para combatir el racismo y la discriminación, también ha implementado importantes acciones afirmativas. Entre las que se sobresale la Ley N° 12,711 aprobada en agosto de 2012 y que instituye el sistema de cuotas raciales y sociales para universidades federales de todo el país. Según ese instrumento legal, las universidades federales deben reservar 50% de los cupos para estudiantes que hayan cursado toda la educación secundaria en escuelas de la red pública, vinculando su distribución entre negros, pardos e indígenas. De esa forma se pretende promover la equidad y mejorar el acceso a la educación superior de las poblaciones históricamente discriminadas como ha sido en el caso de los pobres sean estos negros o indios.

Esta relativización del estado de derecho afecta directamente la calidad de la democracia en particular cuando tomamos en cuenta la sub-dimensión referida a la *corrupción* que coloca a Brasil en sexto lugar entre los 13 países latinoamericanos. Según el Informe de Percepción de la Corrupción (2012) presentado por la organización no gubernamental Transparencia Internacional, el país aparece clasificado en la posición 69<sup>a</sup> (o 4,3 en una escala

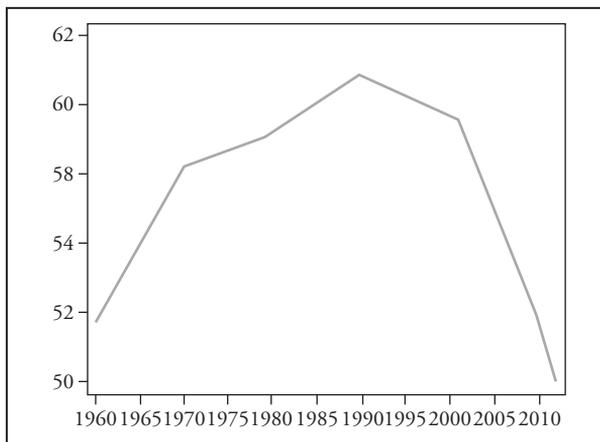
de 0,0 a 10,0), dentro de 174 Estados (Transparency Internacional, 2012). Ciertamente la corrupción se erige en un desafío muy serio, y es particularmente perturbador entre bien remunerados servidores y políticos de alta jerarquía –o los denominados crímenes de “cuello blanco”. Algunos estudios sugieren que aproximadamente dos por ciento del producto nacional bruto brasileño se pierden en diferentes modalidades de corrupción.

Existen mecanismos de control en la administración federal, pero su aplicación no siempre es efectiva u oportuna principalmente cuando se trata de entidades municipales, de grandes obras públicas, y de relaciones entre parlamentarios y empresarios. Una lucha más firme contra la corrupción es una demanda y clamor de buena parte de la ciudadanía principalmente por los efectos negativos que traen en el campo social y de las políticas públicas. Vale reiterar que recientemente fue aprobada la iniciativa legislativa popular con modificaciones en el Congreso de la llamada Ley de la *Ficha Limpia*, que busca imponer como condición la elegibilidad de candidatos para cargos electivos que estén vinculados a procesos de corrupción.

A las dificultades presentadas en la dimensión *Estado de Derecho* se suma la dimensión *Solidaridad/Igualdad* que se destaca por ser la que menos puntaje expresa dentro de la escala de calidad de la democracia. Los avances en este campo aún son una necesidad cuando nos referimos a la implementación de medidas que contribuyan a disminuir las diferencias y/o que busquen aliviar la pobreza y que, se promuevan los derechos sociales por medio de políticas públicas.

Ante ese desafío estructural, las políticas gubernamentales vienen contribuyendo a disminuir estos índices negativos. El índice de Gini, indicador que mide la desigualdad de ingreso y, que varía de 0 a 1, donde la desigualdad es mayor cuando llega a 1, muestra que la desigualdad en el país se encuentra en constante caída desde 2003, llegando en 2012 a 0,519, el menor índice desde 1960.

Figura 5 - Índice de Gini - Desigualdad en Brasil (1960-2012)





Si la desigualdad viene disminuyendo, la pobreza no ha dejado de ser otro desafío para el Estado brasileño. En 2001, los índices de pobreza absoluta llegaron a 37,5%, y en 2009 este indicador cayó para 24,9% (CEPAL 2012). Se estima que en 2010 la extrema pobreza afecte al 8,5% de la población brasileña. Entre las políticas públicas federales que buscan disminuir la desigualdad y la pobreza podemos destacar los siguientes: (i) *Programa Bolsa Família*, programa de transferencia directa de recursos con contrapartidas y que beneficia a familias en situación de pobreza; (ii) *Programa de Aceleração do Crescimento*, programa de inversiones en infraestructura y que busca estimular los sectores productivos y al mismo tiempo llevar beneficios sociales para todas las regiones; (iii) *Minha Casa Minha Vida*, que es un plan habitacional entre el gobierno federal, la Caja Económica Federal y los gobiernos estatales y municipales, para la construcción de viviendas para las parcelas más pobres del país; y (iv) *Luz para Todos*, programa que busca llevar energía eléctrica a más de 10 millones de personas del medio rural; (v) *Brasil Carinhoso* que tiene como objetivo beneficiar 2 millones de familias que tengan niños hasta los 6 años de edad atendiendo a las familias que se encuentran en extrema pobreza (vi) *Brasil sem Miséria* direccionado a las familias que viven con una renta familiar de hasta 70 reales por persona y que en Brasil según el IBGE se encuentran en esta situación que afecta alrededor de 16,2 millones de brasileños.

Brasil tiene una larga tradición histórica en la protección al trabajador. Así, la Constitución de 1988 reafirmó esta tradición incorporando una serie de garantías como el *seguro desempleo*. La reinserción laboral también es uno de los objetivos del actual gobierno federal con la creación del Programa de Acceso a la Educación Técnica y al Empleo (Pronatec) que prevé importantes recursos fiscales orientados a la concesión de becas de estudio para alumnos y trabajadores. Para garantizar la calidad del trabajo así como las debidas condiciones laborales y de salubridad, el Sistema Federal de Inspección del Trabajo realiza inspecciones regulares. En 2011 la mencionada entidad impuso 73.628 multas, efectuó 103.080 notificaciones y realizó 138.143 acciones de fiscalización. De forma complementaria un sistema de protección a portadores de deficiencias está en vías de consolidación.

Una reciente conquista histórica ha sido la promulgación del Proyecto de Enmienda Constitucional N° 66/2012 aprobada por unanimidad por el Congreso Nacional, que equipara los derechos de las empleadas domésticas a la de los demás trabajadores urbanos y rurales. Con esta medida se busca formalizar en el mercado laboral cerca de 7 millones de trabajadoras que según datos del Ministerio de Trabajo, 80% son negras y el 94% son mujeres. De esa forma las trabajadoras adquieren nuevos derechos como la definición de una jornada de trabajo de 44 horas, con 8 horas de trabajo, el pago de horas extras en el valor de 50% del valor de la hora normal y la prohibición de cualquier tipo de discriminación en función de sexo, edad, raza, estado civil o deficiencia.

Si en el área urbana existe una clara protección a los trabajadores, ya en el área rural las dimensiones del conflicto toman proporciones diferentes. Según el informe de los Conflictos en el Campo de Brasil, el número de asesinatos cayó de 73 en 2003 a 23 en 2011 encontrándose entre las víctimas, numerosos líderes rurales y defensores del medio ambiente. La violencia se concentra principalmente en la región norte de Brasil donde la ausencia de una política de protección y seguridad individuales de la cual los gobiernos estatales son responsables ha llevado a que las prácticas de amenazas contra la vida sea el camino regular en los conflictos, materializándose el asesinato selectivo de 42 líderes rurales en los 10 últimos años.

El acelerado proceso de expansión de la frontera agrícola orientada principalmente a la exportación de *commodities* al mercado internacional, ha dejado como consecuencia negativa conflictos en estado latente, ya sea por la misma tierra, agua o motivos laborales. En el año 2000 el número de conflictos llegó a 660 mientras que en el 2005 llegó a su ápice con 1,881 conflictos, aunque en 2010 el número de conflictos disminuyó a 1,184. El número de personas envueltas en los conflictos creció, en el año 2000 eran afectadas 556,030 campesinos quienes estaban envueltos directa o indirectamente en los conflictos de tierras, ya en 2009 el número creció a 628,009 personas. La tala ilegal de madera, la ocupación ilegal de tierras indígenas, la construcción de represas, y el trabajo en condiciones de esclavitud son entre los problemas más comunes que enfrentan las poblaciones rurales.

Si bien, el sistema judicial brasileño goza de amplia independencia y baja influencia política, su imagen y prestigio delante de la opinión pública son moderadamente positivas siendo permanentemente cuestionado el altísimo costo financiero, burocracia, corporativismo, baja propensión a someterse a controles internos y externos, lentitud, así como su limitada capacidad o disposición para castigar abusos, excesos y corrupción cometidos por sus propios miembros. A ese respecto parece pertinente constatar que algunas medidas fueron tomadas para intentar mejorar gradualmente la situación, un ejemplo de ello fue la creación del Consejo Nacional de Justicia. Estas acciones permiten intuir avances hacia una futura reforma judicial. Vale agregar que la justicia del trabajo es particularmente bien evaluada por la sociedad, en virtud de su eficiencia.

Ya el sistema carcelario viola los estándares internacionales asociados a los derechos humanos. Los presos son confinados a un régimen privativo de libertad en condiciones que violan sus derechos fundamentales, una expresión es la sobrepoblación en las cárceles que impiden condiciones mínimas de dignidad humana. La precariedad de las instalaciones y situaciones de insalubridad de las prisiones contradicen los principios de la Constitución así como las Ley de Ejecución Penal. Según datos del Ministerio de Justicia, en 2012 identificaba que 273,000 presos no habían terminado la educación primaria, mientras que 25,319 no fueron alfabetizados, afectando principalmente a un segmento social de bajos



ingresos, jóvenes y negros. Asimismo, el sistema carcelario es extremadamente punitivo, las estadísticas muestran que cerca del 70% de los presos tiendan a reincidir.

En lo referente a las instituciones policiales se puede destacar la Policía Federal y la Agencia Brasileña de Inteligencia, ambas entidades a disposición del gobierno nacional. En 2004, se creó la Fuerza Nacional de Seguridad Pública la que se encuentra adscrita al Ministerio de Justicia con capacidad de apoyar e intervenir en localidades específicas del territorio, en virtud de solicitudes de las autoridades estatales. La seguridad pública en el plano estadual les corresponde constitucionalmente a los gobernadores, quienes administran cuerpos policiales permanentemente cuestionados por la deficiente instrucción profesional y prácticas cotidianas de abusos. Es verdad que existe una reforma policial en vigencia que propone mejorar el desempeño de los cuerpos de seguridad con nuevas tecnologías, mayores recursos financieros, constante capacitación técnico-profesional, y programas de seguridad comunitaria. Se espera que tales innovaciones en las políticas de seguridad pública permitan superar gradualmente las hasta ahora persistentes acusaciones de brutalidad, corrupción y otras prácticas semejantes –inclusive acciones delictivas de parte de ciertos policías. Un ejemplo positivo de seguridad pública han sido las tentativas de recuperación de zonas vulnerables de las ciudades mediante la imposición de Unidades de Policía Pacificadora – UPP.

En síntesis, parece pertinente agregar que el desempeño brasileño en lo concerniente al Predominio de la ley, a la legalidad y al *estado de derecho* es positivo –aunque insuficiente. Recuérdese que Brasil alcanza 2,83 (en una escala de 1,0 a 5,0). Numerosos analistas sugieren que el Estado brasileño tiene la capacidad de impulsar una recomposición del tejido social y de continuar implementado políticas públicas eminentemente democráticas. El resultado menos significativo resultó de la dimensión *solidaridad/igualdad*. Hay distribución y acceso a recursos desiguales, pues aún existen 16,27 millones de personas en situación de extrema pobreza, lo que representa el 8,5% de la población. Según datos del IBGE, la gran mayoría de brasileños en situación de miseria son pardos o negros, tanto en las áreas rural o urbana. La región Nordeste del país concentra la mayor parte de los extremadamente pobres, con 9,61 millones de personas, o 59,1% de los que están en esa situación.

Por otro lado, obsérvese que gracias a los esfuerzos de las políticas públicas de inclusión social y de reducción de la desigualdad, cabe destacar que la pobreza cayó 50,64% entre diciembre de 2002 y diciembre de 2010; y los 10% más pobres tuvieron un crecimiento de la renta acumulada en 91,2% entre 2001 y 2011. La perspectiva en ese sentido, por lo tanto, es positiva, una vez que las políticas de gobierno han contribuido a disminuir consistentemente indicadores sociales negativos, avanzando desde una perspectiva inclusiva.



### 3. Consideraciones finales

La transición brasileña a la democracia se caracterizó por ser de ruptura pactada-reforma pactada entre los diversos actores (Linz y Stepan, 1999), lo que significó una transición pacífica y sin amenazas posteriores al orden democrático. El desmontaje del orden autoritario se consolidó con la aprobación de la Constitución de 1988, en la que se reconocen plenamente los derechos individuales y colectivos, así como sus diversas garantías. Sin embargo, persiste una serie de problemas, en términos de la calidad democrática como se muestra en el estudio y reflexión de las ocho dimensiones anteriormente analizadas.

Casi 30 años después de la devolución del poder a los civiles, las evaluaciones sobre la calidad de la democracia brasileña sin duda sugieren resultados positivos. Actualmente, Brasil sería el quinto entre los 14 países latinoamericanos analizados. Una democracia de calidad, sin embargo, no se limita a los aspectos formales o del régimen político. Como se ha resaltado en el presente artículo, una democracia de calidad se conforma de una serie de elementos directa o indirectamente vinculados al devenir de las sociedades latinoamericanas contemporáneas, como la construcción de una ciudadanía plena y participativa, la confirmación del principio de la soberanía popular y el debate sobre el contenido y las promesas liberadoras y civilizadoras del proyecto democrático.

En todo caso, superadas las tensiones referidas al predominio civil sobre las fuerzas militares y de seguridad, se puede considerar que hoy las relaciones entre civiles y militares en Brasil son constructivas —un tópico importante que debe tenerse presente es que la actual mandataria del país fue presa y torturada durante el régimen autoritario imperante entre 1964 y 1985. Igualmente, la reciente creación de la llamada Comisión Nacional de la Verdad es un intento de revisar las violaciones a los derechos humanos ocurridas en el periodo militar. Queda pendiente evaluar los efectos que generará esa comisión, ya que no existe previsión de castigo a los ex-torturadores. De hecho, la investigación y la punición de los responsables por las violaciones a los derechos humanos durante el régimen autoritario, la consolidación del Ministerio de la Defensa encabezado por un civil, la modernización de las Fuerzas Armadas y la política de seguridad pública todavía son tópicos delicados de las relaciones cívico-militares vigentes en el país.

Por otra parte, es verdad que en muchas de las dimensiones de la calidad de la democracia, Brasil presenta indicadores particularmente positivos, como el referido a la *Responsabilidad Electoral*. Recuérdesse que los informes de observadores internacionales atestán la confiabilidad y la transparencia del proceso electoral; los resultados no son cuestionados por las fuerzas política y sociales; hay organismos electorales autónomos y vinculados al Poder Judicial en los ámbitos nacional y regional y un cuerpo de leyes para regular todas las etapas del proceso; los partidos tienen libertad de organización y, por ley, deben respetar la



soberanía nacional, la democracia y los derechos fundamentales de las personas; la disciplina de partidos de la base de apoyo a los gobiernos nacionales ha aumentado; la volatilidad en la disputa para la Cámara Baja ha caído a niveles más bajos que los presentados por países con democracias más antiguas; y la identificación partidista de los electores creció entre las dos últimas ediciones de la encuesta ESEB.

Sin embargo, hay necesidad de una reforma política para mejorar los estándares actuales de calidad democrática, referidos especialmente a la transparencia en el financiamiento de campañas electorales; la frecuencia de cambios, divisiones y fusiones de partidos; y la necesidad de ampliación de la representación tanto de mujeres y negros en la Cámara Baja que es muy inferior a su proporción demográfica. En todo caso, el presidencialismo de coalición brasileño funciona.

Entre los obstáculos más relevantes que afectan a la calidad de la democracia brasileña están asociados a la inseguridad individual y el orden civil así como las asimetrías generadas por la desigualdad, que hacen parte de las dimensiones *Estado de Derecho* y *Solidaridad/Igualdad* respectivamente. En la primera, se observa cierta inercia en cuanto a permitir cambios al interior de las instituciones policiales. Ese es el caso de la policía militar que no tiene una visión nacional del problema, que todavía conservan las viejas prácticas de formación alimentada con una sociedad muchas veces prejuiciosa, no enfrentando con eficiencia los fenómenos de la violencia urbana y tratando los ciudadanos de acuerdo con su posición en la estratificación social y color de piel. Además, la ausencia del Estado en vastas regiones de Brasil aún no permite un acceso igual a diversas instancias de la justicia.

Una explicación al bajo puntaje del país en las dimensiones *Estado de Derecho* (2,83) y *Solidaridad/Igualdad* (2,50) se debe al desigual avance de la institucionalización de la democracia brasileña que no ha afectado de forma homogénea todo el territorio nacional, como se observa a lo largo de las diferentes regiones. Es decir, el estado de derecho ha sido relativizado incidiendo de forma directa en cuanto a sus sub-dimensiones como la inseguridad individual y el orden civil contribuyendo a su vez a la configuración histórica de desigualdad y pobreza en el país.

Aunque el país tenga un sistema judicial sofisticado y caro, así como burocracias administrativas y policiales relativamente modernas, la credibilidad de tales instituciones entre la población es limitada. Esa contradicción se debe tanto a la continuidad de prácticas, lealtades y corporativismos muy enraizados, como a la corrupción, clientelismo, ineficiencia y discriminación de tratamiento, que son parte del proceso histórico de desigualdad estructural en Brasil. También se puede constatar una considerable distancia entre el orden jurídico-administrativo formal, de un lado, y de otro, la realidad socioeconómica a la que están sometidos los sectores menos favorecidos de la sociedad.



Además de la pobreza y desigualdad, la inseguridad individual es sin duda es uno de los problemas que la democracia brasileña tiene como desafío, pues no es posible la expansión de la ciudadanía sobre la base del miedo a ser asesinado, como demuestra la investigación realizada por IPEA en 2012 donde la mayoría de los entrevistados (62,4%) afirmó tener *mucho miedo* de ser asesinada, siendo la región del Nordeste del Brasil la que presenta un mayor énfasis del miedo con 73,4% en comparación con la región Sur del país con un 42,2% de miedo.

En esa perspectiva, la constitución del Estado de Derecho de orientación democrática ha sido muy difícil en virtud de la existencia de prácticas, lógicas y estilos desiguales de dominación en todo el país. Asimismo, es bastante evidente que la exclusión social, la pobreza, la desigualdad y la violencia constituyen graves amenazas para los procesos de consolidación democrática en un país donde no existen conflictos religiosos o étnicos relevantes. Por todo eso, Brasil, aunque con avances recientes, necesita de un progreso constante para conseguir mejorar los puntajes en las dos dimensiones más problemáticas.

Todo ello sin ignorar que para numerosos sectores de la sociedad brasileña el propio orden jurídico no es –o nunca fue– verdaderamente neutral. Para muchos ciudadanos brasileños las leyes fundamentales del país continúan atendiendo –como siempre lo hicieron– a los intereses estratégicos de la clase dominante. En tal sentido, las disputas que históricamente involucraron a actores subalternos e intereses de los poderosos se resolvieron casi siempre en favor de los segundos. Y cuando se trataba de disputas entre fracciones de la clase dominante, inclusive cuando tales disputas implicaban en desdoblamientos para toda la sociedad, los acuerdos y resultados generalmente eran logrados más allá de las instancias políticas, jurídicas o administrativas republicanas. En consecuencia, el Estado de Derecho, aunque deseable, no solo no ha sido completado, como es objeto de debate constante y de legitimidad aún en construcción.

En cuanto a la dimensión *Solidaridad/Igualdad*, la expansión en años recientes de las políticas públicas de inclusión social expresa que se trataba de una tarea pendiente y todavía por concluir. En el caso de que la orientación sea mantenida, la mejora sostenible de los indicadores tardará varios años. El camino recorrido ha mostrado señales de avance en materia de lucha contra la pobreza y la desigualdad, pero todavía insuficientes, dada la extensión de la brecha que necesita ser cerrada.

De los avances en la efectividad y disminución de la simetría de derechos de los ciudadanos depende la construcción de una ciudadanía completa y uniforme en Brasil. Si en el pasado se llegó a denunciar un proceso de desarrollo excluyente, quiere decir, un crecimiento económico asociado a la exclusión social –escenario particularmente evidente en la década de 1970–, las políticas públicas implantadas en la actualidad sugieren una preocupación y un esfuerzo para reducir la pobreza y la desigualdad. Esa cuestión es muy importante en



virtud de su impacto en la opinión pública y en la propia consolidación de democracias de calidad. Al final, la democracia es un régimen político que no puede éticamente convivir con patrones de excesiva desigualdad como los observados en Brasil y en otros países latinoamericanos. En otras palabras, las democracias están esencialmente comprometidas con la construcción de sociedades más equitativas.

Con todo lo expuesto hasta aquí, es plausible predecir la gradual superación de los obstáculos y de otras prácticas inerciales que se colocan en contra de la afirmación de la estabilidad democrática y de la construcción de una sociedad más igualitaria, equitativa y justa en Brasil. Además, la mejora de los indicadores brasileños podría tener virtuosas consecuencias para los procesos democráticos de otros países de América Latina. Se hace evidente que Brasil dispone de los recursos humanos, económicos y materiales necesarios para conseguir esa transformación estructural en un horizonte relativamente breve, desde que la trayectoria hasta ahora observada sea mantenida y reforzada. De lo contrario como afirma O'Donnell (2000), Brasil como muchos otros países latinoamericanos podrán encajarse dentro de la definición de Robert Dahl como poliarquías pero que no son democráticas o en todo caso, lo son de modo incompleto.

#### 4. Bibliografía

- Angell, A., Kinzo, M. D. G., & Urbaneja, D. (1992). Latin America. En D. Butler & A. Ranney (Eds.), *Electioneering: a comparative study of continuity and change*. Oxford Clarendon Press (pp. 43-69).
- Avritzer, L. (2006a). New public spheres in Brazil: local democracy and deliberative politics. *International Journal of Urban and Regional Research*, 30(3), 623-637.
- \_\_\_\_\_. (2006b). Reforma política e participação no Brasil. En Leonador Avritzer & F. Anastasia (Eds.), *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte. UFMG, pp. 35-44.
- \_\_\_\_\_. (2008). *Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático*. *Opinião Pública*, 14(1), pp.43-64.
- \_\_\_\_\_. (2010). *Living under a democracy: participation and its impact on the living conditions of the poor*. *Latin American Research Review*, 45, pp. 168-185.
- Bartolini, S. y Mair, P. (Eds.). (1990). *Identity, competition and electoral availability: the stabilization of European electorates, 1885-1985*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Braga, M. (2010). *Eleições e democracia no Brasil: a caminho de partidos e sistemas partidários institucionalizados*. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 4, pp. 43-73.
- Braga, M. do S. S., & Jr, J. P. (2011). *Os partidos políticos brasileiros realmente não importam?* *Opinião Pública*, 17(2), 271-303.



- Carreirão, Y., & Kinzo, M. D. G. (2004). *Partidos políticos, preferência partidária e decisão eleitoral no Brasil (1989/2002)*. Dados, 47(1), pp. 131-168.
- Castañeda, J. G. (2006). *Latin America's left turn*. Foreign Affairs, 1-8.
- Cepal / PNUD. (2012). *Panorama Social de América Latina – 2011*. Santiago de Chile. Naciones Unidas.
- Cleary, M. R. A. (2006). "Left turn" in Latin America? *Explaining the left's resurgence*. Journal of Democracy, 17(4), pp. 35-49.
- Cni-Ibope. (2012). *Pesquisa CNI-IBOPE Avaliação do Governo – Setembro de 2012*. Consultado el 10 de octubre de 2012. Disponible en <http://www.cni.org.br>,
- Holston, J. (2006). *Insurgent citizenship: disjunctions of democracy and modernity in Brazil*. Princeton University Press.
- Hughes, S. (2006). *Newsrooms in Conflict: Journalism and the Democratization of Mexico*. University of Pittsburgh Press.
- IBGE. (2010). *Censo Demográfico 2010. Características da população e dos domicílios Resultados do Universo*. Rio de Janeiro. Governo Federal.
- Ili, O. A. J. (2008). *Afro-Brazilian politics: white supremacy, black struggle, and affirmative action*. In P. K. Kingstone & T. J. Power (Eds.), *Democratic Brazil Revisited*. University of Pittsburgh Press, pp. 209-232.
- IPEA. (2012). *Gasto social federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010*. Acceso en 05 sep. 2012. Disponible en: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/120904\\_notatecnica-disoc09.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/120904_notatecnica-disoc09.pdf)
- IPEA, (2012). *Sistema de Indicadores de Percepção Social. Segurança Pública*. Acceso en 22 de febrero de 2013. Disponible en: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/120705\\_sips\\_segurancapublica.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/120705_sips_segurancapublica.pdf)
- IPEA, UNIFEM y Secretaria Especial de Políticas para las Mujeres. (2008) *Retrato das desigualdades de gênero e raça. Análise preliminar dos dados*. Acceso en 10 sep. 2012. Disponible en: [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/destaque/Pesquisa\\_Retrato\\_das\\_Desigualdades.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/destaque/Pesquisa_Retrato_das_Desigualdades.pdf)
- Jacobs, Lawrence; Cook, Fay & Carpini, Michell. (2009). *Talking together: public deliberation and political participation in America*. Chicago. The University of Chicago Press.
- Katz, G. y Morlino, Leonardo. (2012). *What Qualities of Democracy in Latin America. A Few Research Results*. Ponencia presentada en el XXII Congreso de la Asociación Internacional de Ciencia Política, Madrid.
- Kucinski, B. O. (2007). *Antilulismo na campanha de 2006 e suas raízes*. En V. A. de Lima (Ed.), *A Mídia nas Eleições de 2006*. San Paulo. Editora Fundação Perseu Abramo, pp. 133-144.





- Lamounier, B., & Marques, A. H. (1992) *A democracia brasileira no final da “década perdida.”* En B. Lamounier (Ed.), *Ouvindo o Brasil: uma análise da opinião pública brasileira hoje*. Editora Sumaré, pp. 137-158.
- Lawson, C. (2002). *Building the Forth State: Democratization and the Rise of a Free Press in Mexico*. University of California Press.
- Limongi, F., & Cortez, R. (2010). *As eleições de 2010 e o quadro partidário*. *Novos Estudos*, v. 88, pp. 21-37.
- Limongi, F. y Figueiredo, A. C. (1995). *Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. Dados*, v. 38, n. 3, pp. 497-525.
- Linz, J. J. y Stepan, A. (1999). *A transição e consolidação da democracia. A experiência do sul da Europa e da América do Sul*. Paz e Terra.
- Maia, R. C. M. (2009). *Mediated deliberation: the 2005 referendum for banning firearm sales in Brazil*. *The International Journal of Press/Politics*, v. 14, n. 3, pp. 313-334.
- Maia, R. C. M., & Fernandes, A. B. (2002). *O movimento antimanicomial como agente discursivo na esfera pública política*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 17(48), pp. 157-172.
- \_\_\_\_\_, & Marques, Â. C. S. (2003). *Apelo emocional para a deliberação: o vínculo homorético em telenovelas*. *Contemporânea*, 1(1), pp. 83-114.
- Mainwaring, S. (1999). *Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil*. Stanford University Press.
- \_\_\_\_\_, y TORCAL, M. (2005). *Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização*. *Opinião Pública*, v. 11, n. 2, pp. 249-286.
- Matos, C. (2008). *Journalism and Political Democracy in Brazil*. Lexington Books.
- Misse, M. (2011). *Autos de Resistência: Uma análise dos Homicídios cometidos por policiais na cidade*. Relatório de Pesquisa. Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência urbana. Universidade Federal de Rio de Janeiro.
- Mundim, P. S., & Maia, R. C. M. (2008). *A música entra em cena: Planet Hemp, dissenso moral e o debate sobre a legalização da maconha*. En R. C. M. Maia (Ed.), *Mídia e Deliberação*. Editora FGV, pp. 233-272.
- Neri, M. (2012). *Back to the Country of the Future: Forecasts, European Crisis and the New Middle Class in Brazil*. (FGV/CPS).
- Latinobarómetro (2011). *Informe 2011*, Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.
- Levine, D. y Molina, J. (2007) *La Calidad de la Democracia en América Latina: una visión comparada*. *América Latina Hoy*, n. 45, pp. 17-46.
- O'Donnell, G. (2000). *Poliarquias e a (in) efetividade da lei na América Latina: uma conclusão parcial*. En Méndez, J. E., O'Donnell, G. y Pinheiro, P. S. (Eds.). *Democracia, violência e injustiça. O não-Estado de Direito na América Latina*. Paz e Terra, pp. 337-373.

- Patterson, T. E. (1994). *Out of Order*. Vintage Books.
- Pedersen, M. (1990). *Electoral volatility in Western Europe: 1948-1977*. En Peter Mair (Ed.). *The West European party system*. Oxford University Press, pp. 195-207.
- Perlman, J. E. (2008). *Redemocratization viewed from below: urban poverty and politics in Rio de Janeiro, 1968-2005*. En P. K. Kingstone & T. J. Power (Eds.), *Democratic Brazil Revisited*. University of Pittsburgh Press, pp. 233-256.
- Pogrebinscih, T., & Santos, F. (2011). *Participação como representação: o Impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional*. Dados, v. 54, n. 3, pp. 259-305.
- Porto, M. TV. (2007). *News and Political Change in Brazil: the Impact of Democratization in TV Globo's Journalism*. Journalism, v. 8, n. 4, pp. 363-384.
- Przeworski, A. (1975). *Institutionalization of voting patterns*. American Political Science Review, v. 69, n. 1, pp. 49-67.
- Roma, C. (2007). *Os efeitos da migração interpartidária na conduta parlamentar*. Dados, v. 50, n. 2, pp. 351-392.
- Sardinha, E. y Coelho, M. (2011). *Apesar da fidelidade, quase 100 trocaram de partido*. Congresso em Foco, 28 feb. (2011). Disponible en: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/apesar-da-fidelidade-quase-100-trocar-am-de-partido/>.
- Schedler, A. (1999). *Conceptualizing accountability*. En A. Schedler, L. Diamond y M. Platner (eds.). *The self-restraining State: power and accountability in new democracies*. Lynne Rienner Publishers, pp. 13-28.
- Tavares filho, N. (2008). *Excesso na edição de medidas provisórias*. Consultoria Legislativa, enero.
- Telles, H., y Mundim, P. S. (2012). *Internautas, verdes e pentecostais: Marina Silva e a emergência de uma terceira força política?*. 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política.
- Transparency international. (2012). *Annual Report 2011*. Berlin: TI, 2011, consultado el 7 de septiembre de 2012). Disponible en <http://www.transparency.org/annualreport/2011>,
- UINEGRO. (2011). *Balanco eleitoral do voto étnico negro e presença dos negros no parlamento*. consultado en 9 de diciembre de 2012. Disponible en: <http://congressoemfoco.uol.com.br/upload/congresso/arquivo/balanco%20negro%20eleicoes.pdf>
- Vimeiro, A. C., & R. C. M. M. (2011). *Análise indireta de enquadramentos da mídia: uma alternativa metodológica para a identificação de frames culturais*. Revista Fa, 18, pp. 235-252.
- Wainselfisz, J. (2012<sup>a</sup>). *Mapa da Violência 2012. Os Novos Padrões da Violência Homicida no Brasil*. (Instituto Sangari).



- Wainselfisz, J. (2012b). *A cor dos homicídios no Brasil*. (Instituto Sangari). Consultado en 13 de diciembre de 2012. Disponible en: [http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2012/mapa2012\\_cor.pdf](http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2012/mapa2012_cor.pdf).
- Wainselfisz, J. (2011). *Mapa da Violência 2011. Os Jovens do Brasil*. (Instituto Sangari). Disponível en: <http://www.juventude.gov.br/conjuve/documentos/mapa-da-violencia-2011>. Consultado en 01 de enero de 2013.
- Wainselfisz, J. (2010). *Mapa da Violência 2010. Anatomia dos Homicídios no Brasil*. Instituto Sangari. Disponible en: <http://mapadaviolencia.org.br/pdf2010/MapaViolencia2010.pdf>. Consultado en 12 de diciembre de 2012.
- Zaller, J. R., y Price, V. (1993). *Who Gets the News? Alternative Measures of News Reception and Their Implications For Research*. *Public Opinion Quarterly*, v. 57, n. 2, pp. 133-164.



# Ecuador: un régimen híbrido

---

Simón Pachano<sup>1</sup>  
Sergio García<sup>2</sup>

---

## Resumen:

El objetivo del presente artículo es evaluar la calidad de la democracia en Ecuador. Para hacerlo, se aplica el instrumento de medición desarrollado por Leonardo Morlino, que ha sido adoptado por la Red de Estudios de la Calidad de la Democracia en América Latina para esta investigación comparativa y que constituye una herramienta muy completa para lograr ese fin. La medición busca evaluar a la calidad de la democracia a través de ocho dimensiones: a) Estado de derecho; b) rendición de cuentas electoral; c) rendición de cuentas institucional; d) participación; e) competencia; f) capacidad de respuesta; g) pleno respeto a los derechos y a las libertades; h) solidaridad-igualdad económica y social.

*Palabras Clave:* régimen, calidad de la democracia, rendición de cuentas.

## Abstract:

The aim of this paper is to assess the quality of democracy in Ecuador. To do this, the measurement instrument developed by Leonardo Morlino will be used, which has been adopted by the Network for the Study of the Quality of Democracy in Latin America for this comparative research. The measure seeks to assess the quality of democracy across eight dimensions: a) rule of law; b) electoral accountability; c) institutional accountability; d) participation; e) competition; f) response capacity; g) full respect for the rights and freedoms; h) Solidarity-economic and social equality.

*Keywords:* regime, quality of democracy, accountability.



---

1. Dr. en Ciencia Política, Universidad de Salamanca, España. Coordinador Departamento de Estudios Políticos, FLACSO Ecuador.

2. M.A. FLACSO Ecuador. Investigador Ciencia Política

## Introducción

Las dimensiones se derivan de un concepto de democracia entendida estrictamente como un régimen político, es decir, como el conjunto de disposiciones, instituciones y procedimientos establecidos para hacer efectiva la participación y el debate público, así como para seleccionar y controlar al poder político. Esta definición incluye como elemento sustancial la plena vigencia de las libertades y el ejercicio de los derechos en todos los ámbitos de la vida social. Por tanto, se trata de una definición que alude fundamentalmente a la materialización de las formas civil y política de la ciudadanía. Pero, al considerar los aspectos relacionados con la solidaridad y la igualdad económica y social, incluye también la vigencia de los derechos que garantizan la ciudadanía social. Por tanto, definimos a la democracia por sus componentes sustanciales (en términos de imperio de la ley, vigencia plena de las libertades) y procedimentales (participación, competencia política, rendición de cuentas, capacidad de respuesta) y no por las características económicas y sociales de la sociedad, ni por las condiciones de vida de la población, así como tampoco por los resultados de la gestión gubernamental en ese plano. Obviamente, todos estos últimos elementos son condicionantes de la democracia a la vez que resultados de ésta, pero no constituyen propiedades de definición. De esta manera, la evaluación de la calidad de la democracia se realiza sobre las propiedades de ella y no sobre los elementos que la condicionan ni sobre los rendimientos de su gestión.

La puntuación asignada a las dimensiones y subdimensiones corresponde a la situación vivida en un período de alrededor de una década y media y no a un corte temporal en un momento determinado. Esto se debe sobre todo a la necesidad de atender a los cambios producidos en la democracia ecuatoriana y, en consecuencia, captar el comportamiento de cada una de las dimensiones con sus respectivas sub-dimensiones y variables a lo largo de un período en el que se sucedieron profundas transformaciones. De esta manera, se cuenta con la información suficiente para comprender la tendencia general y sus respectivas variaciones. Así mismo, esa definición temporal permite contar con información seriada que proviene de fuentes secundarias (como los puntajes de Freedom House, las encuestas de LAPOP y de Latinobarómetro, los índices de Transparencia Internacional, entre otros), que tienen una periodicidad anual o bianual. Para la información que hemos recabado directamente hemos procurado también tomar como referencia un período relativamente similar, de manera que guarde concordancia con aquella información. Por tanto, el análisis y las conclusiones a las que arribamos al final deben verse como la identificación de una tendencia general y no de un momento particular (que puede ser excepcional o no representativo de la calidad de la democracia).



El texto está dividido en seis secciones. En la primera presentamos una breve síntesis de la evolución reciente –los últimos quince años– de la democracia ecuatoriana, en la que destacamos los aspectos que han tenido influencia determinante sobre su calidad. En la segunda presentamos la evaluación cuantitativa del conjunto de dimensiones, dentro de una visión comparativa con el resto de países de América Latina. En la tercera desarrollamos las dimensiones de competencia y participación política. En la cuarta cerramos la evaluación cuantitativa con las dimensiones de libertad, igualdad y respuesta (responsiveness). En la quinta hacemos un acercamiento tentativo a las relaciones y las causalidades que se generan entre las dimensiones. En la última sección entregamos algunas conclusiones de carácter general.

La conclusión general del texto, que constituye más bien una hipótesis a ser contrapuesta en futuros estudios, es que la calidad de la democracia ecuatoriana ha sufrido varios cambios a lo largo del período democrático. La importancia asignada a la inclusión política llevó, en un primer momento, a una forma de democracia política que sacrificó en buena medida sus componentes sociales y parcialmente también los elementos que constituyen el Estado de derecho. Una segunda etapa se caracterizó por el desmoronamiento de ese orden que había surgido de la transición y tuvo su expresión más visible en la inestabilidad política que afectó al país por más de una década (1995-2006). Finalmente, desde el año 2007 se instauró un tipo de orden que privilegia la inserción social aún a costa de evidentes limitaciones en las libertades civiles y de evidentes retrocesos en la inclusión política.



## 1. Evolución reciente de la democracia ecuatoriana

La aplicación del instrumento de evaluación de la calidad de la democracia al caso ecuatoriano arroja resultados que son relativamente predecibles si se considera la evolución política reciente. Por un conjunto de factores, la democracia ecuatoriana ha sufrido menoscabo en varias de sus dimensiones fundamentales, especialmente en lo que se refiere a la constante violación de las normas, el debilitamiento de las instituciones y los procedimientos de control ciudadano e interinstitucional (es decir, accountability vertical y horizontal, respectivamente) y el irrespeto a los derechos básicos así como a la división e independencia de los poderes del Estado. Por consiguiente, se ha hecho evidente el deterioro de la calidad de la democracia, hasta llegar a configurar una forma de régimen híbrido que mantiene algunos elementos de la democracia (como la vigencia de las elecciones), pero que ha perdido varios de los componentes esenciales del Estado de derecho y del imperio de la ley.

Este proceso se fue configurando a lo largo de los últimos quince años, dentro de dos etapas bastante diferenciadas. La primera (1997-2007) estuvo caracterizada por la inestabilidad política, la constante manipulación de las normas constitucionales y la incidencia de actores



con poder de veto que impidieron el funcionamiento adecuado de los procedimientos políticos formales (Mejía, 2009). La manifestación extrema de esta etapa fue el derrocamiento de tres presidentes de la República (1997, 2000 y 2005). La segunda etapa (desde el año 2007 hasta el momento actual) se caracteriza por la relativa estabilidad política, pero al mismo tiempo por la instauración de un tipo de régimen –calificado como *hiperpresidencialista*– que ha derivado en el control de todos los poderes del Estado por parte del presidente de la República (Echeverría, 2012), por las limitaciones a la libre expresión (León, 2012), así como por la manipulación de las normas constitucionales y legales (Ávila y Benavides, 2012). Una de las características comunes a las dos etapas fue la constante reforma de las reglas de juego, lo que impidió que los actores políticos contaran con referencias claras y estables para delinear estrategias de mediano o largo plazo (Pachano, 2007; 2012). Así mismo, en ambas etapas han predominado prácticas particularistas como el clientelismo, que constituye en sí mismo la negación de la igualdad ciudadana y distorsionan la competencia política (Freidenberg, 2006).

El resultado más visible de la primera etapa, fue el magro rendimiento del sistema político, expresado en los bajos índices de crecimiento económico y en la casi nula continuidad de las políticas públicas, con el consecuente deterioro de las condiciones de vida de la población. De manera inevitable, esto condujo al debilitamiento de los partidos políticos y en general de las instituciones políticas (especialmente del Congreso Nacional). Adicionalmente, cabe señalar que prácticamente todos los partidos accedieron en algún momento al gobierno, de modo que ninguno de ellos pudo eludir la responsabilidad de la gestión gubernamental. Esto llevó a que la insatisfacción de la población con los rendimientos gubernamentales se generalizara a todos ellos y que se expresara electoralmente en un declive pronunciado a partir del año 1998.

Una de las consecuencias de este conjunto de factores fue la búsqueda de una opción externa al sistema de partidos, que se manifestó de manera recurrente desde las elecciones presidenciales del año 1996 y se materializó a partir de la elección del año 2006. Con este evento se inició el segundo período, caracterizado por la realización de cambios institucionales que incluyeron la convocatoria a una Asamblea Constituyente para redactar una nueva constitución. El nuevo diseño institucional establecido en esta nueva carta política redujo considerablemente las atribuciones del parlamento y fortaleció las del presidente de la República. Los arreglos institucionales y el amplio respaldo electoral llevaron al fortalecimiento de los poderes constitucionales (mas no de los poderes políticos) del Presidente, entendidos en los términos que plantean Shugart y Carey (1992).

Otra consecuencia de importancia fue el declive de la movilización social que había constituido un elemento central y determinante en la etapa anterior. En efecto, buena parte de los hechos de mayor trascendencia –entre los que se destacan los tres derrocamientos de los presidentes– tuvieron como protagonista a la sociedad. Diversos grupos organizados,

como los indígenas y los maestros de la educación pública desempeñaron un papel de importancia en la definición de políticas públicas o en la oposición a éstas. Sin embargo, en la etapa que corre actualmente se ha producido un descenso notable de esa actividad, lo que puede explicarse por el fuerte liderazgo presidencial y la penalización de la protesta por parte del gobierno. La utilización de disposiciones legales originadas en las últimas dictaduras militares (1963-1966 y 1972-1979) ha sido una de las medidas del gobierno para enfrentar a esas formas de acción colectiva. A esto se suma la evidente despolitización de la sociedad, originada en buena por la relativa estabilidad económica y por la confianza depositada en el presidente (Echeverría, 2012; León, 2012)

Un aspecto relevante en el proceso democrático ecuatoriano es la utilización de los instrumentos de democracia directa, especialmente el de consulta popular, ya sea bajo su forma de referendo o de plebiscito. Ecuador es el segundo país de América Latina, después de Uruguay, en número de consultas realizadas (Lissidini, 2008), pero cabe señalar que es un recurso que se ha utilizado más como una herramienta de los gobernantes para solucionar bloqueos políticos o, con más frecuencia aún, para incrementar su propia fuerza política. Las catorce consultas realizadas desde 1978 —cuando se inició el período democrático precisamente con la aprobación de una constitución por medio de un referendo— fueron convocadas por los gobiernos, sin que ninguna de ellas partiera de la iniciativa ciudadana. Adicionalmente, otras formas de democracia directa han tenido casi nula aplicación, especialmente la iniciativa legislativa que solamente ha sido utilizada en una ocasión (la revocatoria del mandato fue aplicada para alcaldes en ocho ocasiones entre los años 2009 y 2010, sin que haya sido utilizada posteriormente).

Este conjunto de factores brevemente reseñado incidió de manera determinante sobre la calidad de la democracia ecuatoriana. Como señalamos antes, los efectos más notorios se encuentran en la constante alteración de las normas, el debilitamiento de las instituciones y de los procedimientos de accountability vertical y horizontal y, sobre todo, en la afectación de las libertades y la independencia de los poderes del Estado. Todo ello ha llevado a la configuración de un régimen que, si se piensa en un continuum que va desde la democracia al autoritarismo, se sitúa aún en el campo de las democracias, pero con fuertes componentes autoritarios.

## 2. Evaluación cuantitativa de las dimensiones

Ecuador, con un puntaje de 3,16 en la escala de 0 a 5, se sitúa en el séptimo lugar entre los quince países latinoamericanos analizados por la Red de Estudios de Calidad de la Democracia. Por consiguiente, se encuentra dentro del grupo de calidad media que ocupa un rango de 3,00 hasta 3,50, y en el que se encuentran Brasil, Perú, México (todos ellos



encima de Ecuador) y Argentina. Su posición es cercana a la media (3,04) y, en términos comparativos con países vecinos y similares, se encuentra debajo de Perú pero encima de Bolivia, Colombia y Venezuela (cuadro número 1).

**Cuadro 1 - América Latina: índice de calidad de la democracia por dimensiones**

	ED	RCE	RCI	PP	CP	R	L	IS	TOTAL
Chile	3,85	4,62	3,66	3,48	4,00	3,25	4,00	3,33	3,77
Uruguay	3,20	4,60	3,00	3,40	3,70	3,80	4,10	3,70	3,69
Costa Rica	3,72	4,08	3,52	3,13	3,56	3,38	4,10	3,42	3,61
Brasil	2,83	4,23	3,50	3,43	4,10	3,88	3,50	2,50	3,50
Perú	3,00	3,90	3,60	3,30	3,60	2,80	4,00	2,30	3,31
México	2,78	3,78	3,90	2,90	3,38	2,26	3,66	3,12	3,22
Ecuador	2,47	3,91	3,23	3,44	3,40	3,10	2,83	2,93	3,16
Argentina	2,80	3,25	3,40	3,60	2,50	2,50	3,80	2,67	3,07
Bolivia	2,12	3,30	2,82	3,88	2,60	3,30	3,11	2,33	2,93
Paraguay	2,42	3,53	2,95	2,83	2,75	2,25	3,13	2,55	2,80
Colombia	2,19	2,50	3,10	3,23	2,14	2,95	2,90	2,28	2,66
Nicaragua	1,97	3,41	2,68	2,96	3,17	2,50	2,08	2,00	2,60
El Salvador	2,09	3,70	2,64	2,11	2,50	2,88	2,17	2,17	2,53
Guatemala	1,88	3,57	2,51	2,34	3,17	2,63	2,08	1,42	2,45
Venezuela	1,16	2,40	1,40	3,70	3,00	2,50	2,07	2,67	2,36

La primera de las dimensiones, Estado de derecho, alude a la primacía de la ley, la capacidad de protección de los derechos y a la lucha contra la corrupción. Las sub-dimensiones en las que se desagrega ésta son seguridad individual y orden civil, independencia judicial y modernidad del sistema de justicia, capacidad administrativa e institucional para la ejecución de la ley, integridad en el ejercicio de ésta y control civil sobre las fuerzas armadas. El puntaje de Ecuador es de 2,47 (cuadro número 2).

En términos comparativos, en esta dimensión Ecuador ocupa el octavo lugar entre los quince países evaluados, levemente debajo de la media que es de 2,57. Se encuentra en mejor posición que Colombia (2,19), Bolivia (2,12) y Venezuela (1,16), pero debajo de



Perú (3,00). Sus mejores resultados se encuentran en la sub-dimensión de subordinación de las fuerzas armadas al control civil (con 3,96), seguida por la de seguridad individual (2,84). En las otras sub-dimensiones sus puntajes se sitúan por debajo de 3,0, e incluso en dos de ellas (capacidad administrativa y lucha contra la corrupción) por debajo de 2,0. Por consiguiente, en esta dimensión presenta serias limitaciones en términos de independencia judicial, capacidad administrativa e institucional y ejercicio íntegro de estas capacidades, hacen que descienda la puntuación final en la dimensión.

Cuadro 2 - Ecuador: Estado de derecho

Seguridad individual y orden civil	Independencia judicial y modernidad del sistema de justicia	Capacidad administrativa e institucional	Lucha contra la corrupción	Fuerzas armadas y control civil	Media
2,84	2,12	1,87	1,58	3,96	2,47



La segunda dimensión corresponde a la rendición de cuentas electoral. Sus sub-dimensiones son las elecciones, considerando su periodicidad y libertad, el derecho a la organización partidista y la presencia y estabilidad de los partidos. Ecuador se ubica en el quinto lugar entre los países analizados, con un puntaje de 3,91 (frente a una media de 3,65). En esta dimensión obtiene mejor calificación que Perú (3,90), Bolivia (3,30), Colombia (2,50) y Venezuela (2,40). Su mejor puntaje se encuentra en la sub-dimensión que mide la presencia y estabilidad de alternativas partidistas (cuadro número 3), lo que debe ser tomado con cierto cuidado ya que durante la primera etapa del período considerado la alternabilidad se alimentó en parte del derrocamiento de los gobiernos y, por el contrario, en la siguiente etapa (desde 2007) no ha habido alternabilidad. Así mismo, si se hiciera un corte temporal en el momento actual, la sub-dimensión que aborda la libertad organizativa podría recibir un puntaje menor debido a las irregularidades en la inscripción de los partidos y movimientos políticos en el año 2012 y a las acciones desarrolladas por el Consejo Nacional Electoral para cerrar el paso a una consulta popular de iniciativa ciudadana y para descalificar a algunos partidos y movimientos políticos.

Cuadro 3 - Ecuador: rendición de cuentas electoral

Elecciones	Libertad de organización partidista	Presencia y estabilidad de alternativas partidistas	Media
3,95	3,80	3,98	3,91

La rendición de cuentas inter-institucional es la tercera dimensión (cuadro número 4). Esta evalúa la relación entre el ejecutivo y el legislativo, la relación del ejecutivo con las cortes de justicia y el funcionamiento de éstas, la presencia de organismos de control y el grado de descentralización alcanzado en las funciones. Corresponde a la *accountability horizontal* (O'Donnell, 1999), que da cuenta del balance y control entre los poderes del Estado y del funcionamiento de las instancias de control propias de las democracias contemporáneas. Ecuador se encuentra en el séptimo lugar dentro del conjunto de países considerados, con un puntaje de 3,23, por encima de la media que es de 3,06. Está debajo de Perú (3,60), pero encima de Colombia (3,10), Bolivia (2,82) y Venezuela (1,40). Su mayor puntaje (3,90) lo obtiene en la sub-dimensión que trata de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, lo que se explica en gran medida por la ausencia de roces entre ambos poderes en la etapa actual, iniciada en el año 2007. En cambio, el puntaje más bajo (2,90) se encuentra en la que trata del poder judicial, lo que guarda coherencia con las constantes intervenciones del ejecutivo en ese ámbito que, como señalamos antes, ha sido común a ambas etapas.

Cuadro 4 - Ecuador: rendición de cuentas inter-institucional

Relaciones ejecutivo-legislativo	Altas cortes de justicia	Información plural e independiente	Organismos de control	Descentralización	Media
3,90	2,80	3,40	3,10	2,94	3,23

La dimensión que trata los temas relacionados con la participación política (cuadro número 5) incluye formas legales, convencionales o no, de participación en el ámbito político. Las sub-dimensiones son las oportunidades brindadas para la participación, la forma en que funcionan los ejercicios de democracia directa, información acerca de los partidos y asociaciones, la participación no convencional y las políticas establecidas en la dirección de escenarios de democracia deliberativa. Ecuador se ubica en el quinto lugar dentro del conjunto de países con un puntaje de 3,44, sobre la media del total de países que es de 3,18), superando a Perú (3,30) y Colombia (3,23), pero debajo de Bolivia (3,88) y Venezuela (3,70). Esto puede derivarse fundamentalmente del ejercicio de formas de democracia di-



recta señalado antes y de las facilidades que han existido tradicionalmente para la formación de organizaciones políticas y para su participación en elecciones (con excepción de la última etapa en que se entorpeció este proceso y estuvo sujeto a múltiples irregularidades). Así mismo, como señalamos en la primera sección de este texto, la primera etapa de los últimos quince años se caracterizó por los altos índices de organización social y por la gran actividad de esas organizaciones. Pero, un corte sincrónico en el momento actual haría descender significativamente los índices en esos aspectos por la pasividad de la población y la criminalización de la protesta social a las que nos referimos en la sección anterior.

Cuadro 5 - Participación política

Oportunidades para la participación	Consultas y referendos	Partidos y asociaciones	Participación no convencional	Políticas de democracia deliberativa	Media
3,90	3,50	2,20	3,60	4,00	3,44



La competencia política es la quinta dimensión (cuadro número 6) y aborda la dinámica del intercambio político entre los actores sociales y políticos. Entre sus sub-dimensiones está la dinámica entre los actores sociales y políticos, la dinámica en el interior de los mismos actores sociales y políticos, y la alternancia en el gobierno. Ecuador, con un puntaje de 3,40, ocupa el sexto lugar en la lista de quince países y se ubica encima de la media latinoamericana que es de 3,17. Es superado por Perú (3,60), pero está encima de Venezuela (3,00), Bolivia (2,60) y Colombia (2,14). La mayor puntuación se encuentra en la sub-dimensión de alternancia, con 4,30, lo que debe ser tomado con alguna cautela ya que en parte puede ser un reflejo de la fragmentación que caracterizó a la política ecuatoriana y de manera particular a su sistema de partidos. El puntaje más bajo (2,80) se encuentra en la sub-dimensión de competencia en el interior de actores políticos y sociales, lo que podría reflejar los vacíos en términos de democracia interna que se aprecia en las organizaciones políticas ecuatorianas (Freidenberg, 2006; Freidenberg y Alcántara, 2001; Meléndez, 2007).

Cuadro 6 - Competencia política

Entre actores sociales y políticos	En el interior de actores sociales y políticos	Alternancia	Media
3,10	2,80	4,30	3,40

La sexta dimensión es la capacidad de respuesta (*responsiveness*), que alude fundamentalmente a las facultades del sistema político para hacer frente a las demandas de la población dentro del régimen democrático (cuadro número 7). En buena medida, esta dimensión alude a la gobernabilidad sistémica, entendida como la capacidad de atender a las necesidades y las demandas sociales y políticas sin menoscabar la democracia (Flisfich, 1983; Camou, 1998). No se refiere a los rendimientos de los gobiernos ni a la calidad de las políticas públicas, sino que constituye más bien la evaluación de los atributos institucionales y procedimentales del sistema político. Por ello, la dimensión se subdivide en la legitimidad otorgada por los ciudadanos hacia el Estado y en las limitaciones que éste tiene para responder a las necesidades de la población. Ecuador, con 3,10 (frente a una media latinoamericana de 2,93), ocupa el sexto lugar en la lista, debajo de Bolivia (3,30) pero encima de Colombia (2,95) Perú (2,80) y Venezuela (2,50). No deja de ser sorprendente este resultado si se considera que, como señalamos antes, el sistema político en su conjunto vio erosionada su legitimidad por causa de su baja capacidad de respuesta a las demandas de la población. Sin embargo, esa contradicción se despeja cuando se observa que ese mismo sistema mostró una gran capacidad de inclusión de los actores sociales otorgándoles significación política y evitando así que jugaran al margen del sistema y que, en última instancia, escogieran otras vías de acción entre las que podían contarse las prácticas violentas (Sánchez, 2008). Es innegable que eso llevó en gran medida a la constitución de fuertes actores con poder de veto y a la generalización de prácticas corporativas (Mejía, 2009; Pachano, 2007), pero también es cierto que fue una forma posible de inclusión. También en este caso podría cambiar sustancialmente el indicador si se hiciera un corte temporal en la última etapa, ya que en ésta se han eliminado esas formas de inclusión y se ha dado paso a un modelo político de predominio hegemónico de una sola fuerza política que basa su legitimidad exclusivamente en los resultados electorales y en la eficiencia gubernamental.



Cuadro 7 - Capacidad de respuesta

Legitimidad percibida	Limitaciones a la democracia	Media
2,90	3,30	3,10

En la dimensión que aborda la libertad, Ecuador (cuadro número 8) se ubica en el decimo-primer lugar con un puntaje de 2,83, debajo de la media de los países considerados, que es de 3,17. Está debajo de Perú (4,0), Bolivia (3,11), Colombia (2,90) y encima de Venezuela (2,07). Las sub-dimensiones contenidas en ésta son las garantías a la dignidad personal, a los derechos civiles, y a los derechos políticos, lo que alude a las condiciones para el ejercicio pleno de la ciudadanía civil y política. La puntuación en ésta es la más baja en las ocho dimensiones, lo que podría significar que los principales problemas de la democracia ecuatoriana se encuentran fundamentalmente en los aspectos que tienen relación con el imperio de la ley, el tratamiento igualitario para todos los ciudadanos y en general el reconocimiento pleno de la condición ciudadana especialmente en términos civiles y políticos. Esto se corrobora con el octavo lugar que ocupa en la dimensión de Estado de derecho, que tiene estrecha relación con estos aspectos.

Cuadro 8 - Libertad

Dignidad personal	Derechos civiles	Derechos políticos	Media
2,80	2,55	3,10	2,83

Finalmente, en la dimensión equidad Ecuador (cuadro número 9) ocupa el quinto lugar entre los quince países, con un puntaje de 2,93, lo que lo coloca encima de la media que es de 2,63. Se sitúa encima de Venezuela (2,67), Bolivia (2,33), Perú (2,30) y Colombia (2,28). La más baja de las tres sub-dimensiones que la conforman es la que se refiere a distribución de recursos, con 2,43, lo que puede explicarse por las grandes brechas que se presentan en la distribución del ingreso y por el deterioro de las políticas públicas, especialmente de las que tienen un efecto redistributivo. Sin embargo, si se realizara un corte en el momento actual podría obtenerse un indicador algo más positivo, ya que en la presente etapa ha habido avances evidentes en ese campo (Acosta *et al*, 2010). La sub-dimensión con mayor puntaje es la que evalúa el cumplimiento de los derechos económicos sociales y culturales, con 3,50. Esto concuerda con las políticas de reconocimiento impulsadas desde la década de 1990 y con la ya mencionada capacidad de inclusión del sistema político.



Cuadro 9 - Equidad

Distribución de recursos	Discriminación	Derechos económicos, sociales y culturales	Media
2,43	2,91	3,50	2,93

Tres conclusiones se desprenden de la revisión de los indicadores realizada en esta sección. En primer lugar, en una comparación *hacia afuera*, con el resto de países analizados, Ecuador aparece en el grupo de nivel medio de calidad de la democracia (gráfico número 1). El puesto más alto que alcanza es el quinto, en tres dimensiones (rendición de cuentas electoral, participación política y equidad o igualdad social). El puesto más bajo es el decimoprimer, en libertad, seguido por el octavo en Estado de derecho. En dos ocasiones ocupa el sexto lugar (en competencia política y capacidad de respuesta) y una vez el séptimo (en rendición de cuentas inter-institucional). Por tanto, se puede sostener que en cada una de las dimensiones aparece como una democracia de mediana calidad, con excepción de libertad y Estado de derecho, en las que se sitúa dentro del grupo de baja calidad. En consecuencia, es el conjunto de las dimensiones el que determina la ubicación del país dentro del contexto genera, aunque gravitan de manera especial las dos en que se presentan los niveles más bajos de desempeño. Esto puede ser un factor de importancia hacia el futuro, ya que ante el deterioro de una o varias dimensiones no existiría en las demás la fortaleza necesaria para evitar el descenso general.

En segundo lugar, la comparación *hacia adentro*, entre las ocho dimensiones, demuestra que los niveles más bajos de calidad de la democracia en Ecuador se encuentran en los aspectos que hacen relación a la plena vigencia de las libertades y de los derechos (gráfico número 2). En las dimensiones relacionadas con elecciones, participación y competencia política se encuentran los mejores niveles de calidad y en un nivel intermedio se encuentran las de accountability horizontal, responsabilidad e igualdad. Por consiguiente, sus aspectos más relevantes –que difícilmente pueden considerarse como fortalezas o como avances en la calidad de la democracia– se encuentran en las dimensiones procedimentales, mientras que muestra serias deficiencias en las dimensiones sustantivas. Esto puede interpretarse como una tendencia a la pérdida de las características sustantivas de la democracia y el consecuente desplazamiento hacia un tipo de régimen que adquiriría algunas características propias del autoritarismo. Sin embargo, consideramos que mantiene las características de una forma de *democracia disminuida* en la que su carácter democrático está asentado fundamentalmente en los procedimientos electorales, pero con serio menoscabo de las libertades y en general del Estado de derecho. Las características que se expresan a través de cada una de las diversas dimensiones y de la combinación de ellas no son suficientes para identificarlo con los autoritarismos competitivos (Levitsky y Way, 2002), con los regímenes electorales autoritarios (Schedler, 2002: 2006) o con los autoritarismos electorales hegemónicos (Morlino, 2004; 2007).



Gráfico 1 - América Latina: puntajes según países

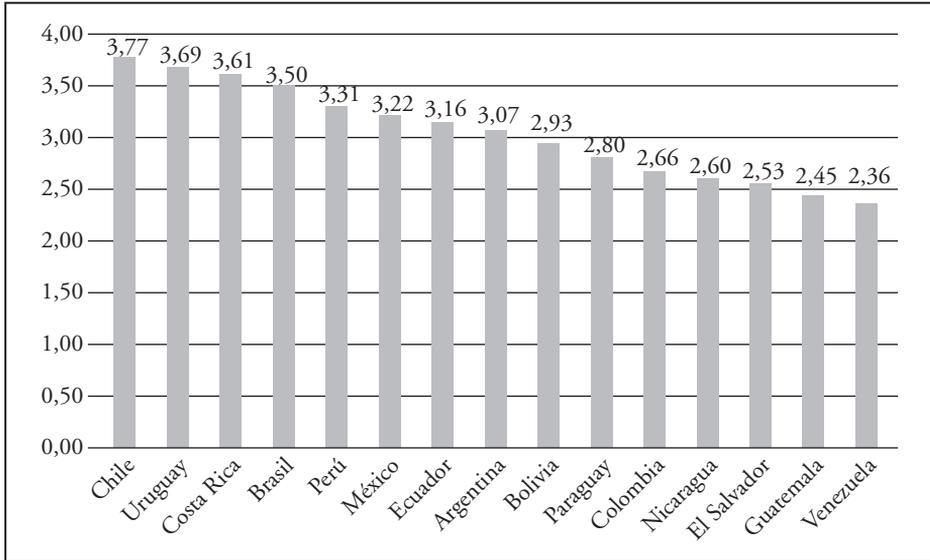
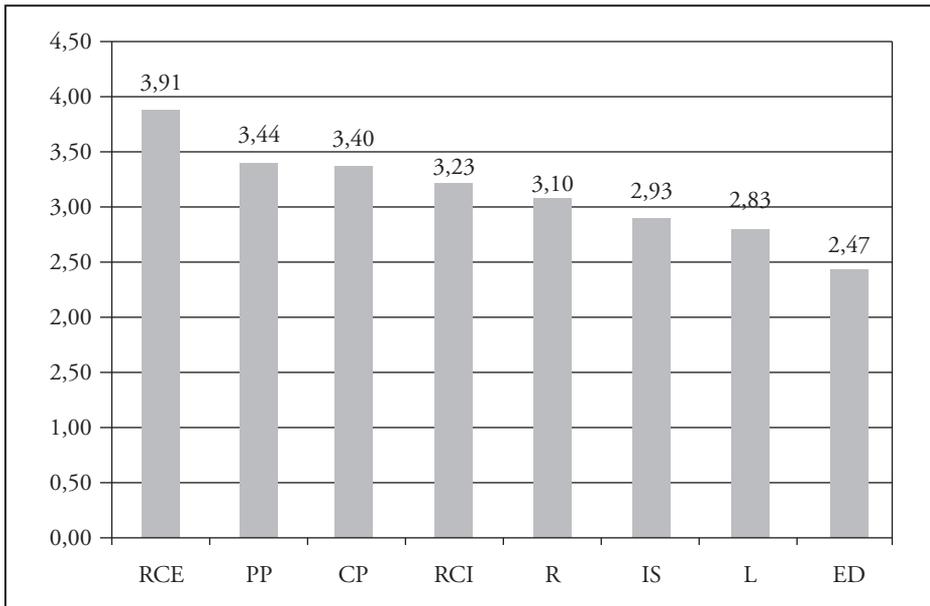


Gráfico 2 - Ecuador: puntajes según dimensiones





En tercer lugar, al ser el resultado de una visión diacrónica de un período de aproximadamente una década y media, la medición recoge los cambios ocurridos en cada uno de los aspectos a lo largo de ese tiempo, pero a la vez no refleja exactamente la situación actual. Al tratarse de una situación cambiante, el puntaje asignado a cada una de las sub-dimensiones es un balance entre situaciones muy diferentes. Como hemos señalado reiteradamente, un corte temporal en cualquier momento del período habría arrojado resultados diferentes en algunas de las dimensiones y sub-dimensiones. A manera de ejemplo, un corte en el momento actual seguramente presentaría calificaciones más bajas en libertad, Estado de derecho, accountability electoral e institucional y en competencia política, pero posiblemente presentaría mejores calificaciones en capacidad de respuesta y equidad social. Sin embargo, eses es un ejercicio que queda para un estudio posterior.

### 3. Competencia, participación política y accountability electoral

La presente sección aborda las dimensiones procedimentales, relacionadas con la competencia política, la participación y la rendición de cuentas electoral que, como vio en la sección anterior, arrojan las mejores puntuaciones en el caso ecuatoriano y son las que determinan su inclusión en el grupo de países con calidad media. A la vez, y adelantándonos a las conclusiones, a partir de estas se la puede calificar como una de las formas de democracia electoral.

Una de las características centrales del período democrático, desde su inicio en el año 1978, ha sido la eliminación de los obstáculos para la participación política y, consecuentemente, la apertura de mayores espacios para que ella se pudiera materializar (Sánchez, 2008). Esto se operó básicamente en dos ámbitos. El primero de estos es el electoral, en el que la asignación del voto a los analfabetos constituyó un paso de gran importancia, que fue seguido por la flexibilización del sistema electoral (especialmente por la eliminación del monopolio de los partidos en la representación política) y finalmente por la expansión del padrón electoral con la reducción a 16 años de la edad necesaria para ejercer el voto. Ciertamente, aunque estas medidas constituyen avances en la inclusión y en el perfeccionamiento de las condiciones de participación y representación, también fueron incentivos para problemas como la fragmentación de la representación y el retroceso en los avances que se habían logrado en la profesionalización de la política (Pachano, 2007).

El segundo nivel en que se advierten avances es en la participación y en la competencia política es en la ya mencionada incorporación de las formas de democracia directa. Ecuador incorporó la consulta popular (bajo la forma de plebiscito y referendo) muy tempranamente, con la Constitución de 1967, aunque solamente lo hizo bajo la forma de derecho de la pobla-

ción a ser consultada. La Constitución de 1978 (que fue aprobada precisamente por medio de un referendo) incluyó la iniciativa ciudadana para convocar a consulta. Así mismo, incorporó la iniciativa legislativa ciudadana. Posteriormente, la Constitución de 1998 estableció la revocatoria del mandato para todos los cargos de elección popular, excepto el de presidente de la República. La Constitución de 2008 incluyó a este último en esa disposición. Adicionalmente, incluyó la reforma constitucional en las facultades asignadas a la iniciativa ciudadana.

Por otra parte, Ecuador se ha caracterizado por la activa participación de la sociedad en términos sociales y políticos. El diseño del sistema político ha sido favorable para la conformación de organizaciones y para su desempeño (Ibarra, 1994), lo que ha permitido la constitución de múltiples actores políticos y sociales. Así mismo, éste ha sido un factor decisivo para la inclusión de nuevos actores políticos, como el movimiento indígena, que no necesitó de medidas de acción afirmativa para situarse como uno de los sectores con capacidad para definir la agenda política (Bustamante, 1992; Ibarra, 1992; Van Cott, 2004).

Estos factores, además de la relativa permisividad de los gobiernos han sido los elementos determinantes en el puntaje relativamente alto (3,44) obtenido en la sub-dimensión participación política, que se pudo apreciar en el cuadro número 5. Como se puede observar allí, las variables mejor evaluadas son las de políticas de democracia deliberativa y de oportunidades para la participación, con 4,00 y 3,44, respectivamente, lo que puede ser una expresión de la apertura del sistema político. Esto guarda relación con lo que hemos venido diciendo antes acerca de los incentivos del sistema para la participación política, con las facilidades para la conformación de organizaciones y con la existencia y uso de formas de democracia directa. Por el contrario, la variable partidos y asociaciones aparece con un puntaje bajo (2,20), lo que se deriva fundamentalmente de su escasa institucionalización y la fragmentación del sistema de partidos (Meléndez, 2007).

Sin embargo, nuevamente debemos llamar la atención acerca de la dependencia que tienen esos resultados de la visión diacrónica desarrollada para la evaluación, ya que el resultado sería muy diferente si se la hiciera solamente en el momento actual. Como señalamos antes, en esta etapa se ha impulsado una política de cierre de los espacios de acción colectiva por medio de la neutralización de las organizaciones o directamente por la represión y la aplicación de juicios penales (lo que incluso ha llevado a que se la califique como “criminalización de la protesta social”). La descalificación de las organizaciones y de sus demandas por considerarlas *corporativistas* ha sido uno de los instrumentos para marginarlas del debate y de la negociación política (León, 2012: 395). En el mismo sentido ha actuado la utilización generalizada de prácticas clientelares desde el gobierno central, con las que no solamente se busca el apoyo político electoral, sino que se pretende demostrar la inutilidad e ineficiencia de las organizaciones (que, por supuesto, no pueden competir con el gobierno en la entrega de obras y recursos).





La otra sub-dimensión en que Ecuador alcanza una evaluación relativamente alta es la competencia política. También ésta mantiene una relación directa con el diseño institucional del sistema político, ya que su carácter abierto ha sido el espacio adecuado para ello. El ágil intercambio político ha sido posible gracias a las facilidades otorgadas por un sistema claramente permisivo e incluyente. La alternancia en los cargos (en la que se encuentra el puntaje más alto, con 4,30) ha sido posible por varias disposiciones que rigen o rigieron sobre los procesos electorales y que en algunos casos tuvieron efectos no esperados. Uno de estos fue la prohibición de reelección para todos los cargos de elección popular, que estuvo vigente entre 1978 y 1997. Su efecto fue la renovación de la élite política, aunque al mismo tiempo atentó contra la profesionalización y la continuidad. Otro factor que actuó en el mismo sentido fue la prohibición de formar alianzas para las elecciones pluripersonales, que rigió durante los mismos años y que, debido a la necesidad de contar con un amplio número de candidatos, contribuyó de manera indirecta e inesperada a la alternabilidad. Algo similar se puede decir de las facilidades existentes para la conformación de partidos y movimientos políticos, así como para la participación en elecciones.

Pero, en sentido inverso a esos resultados, que se refieren a la competencia entre actores políticos, fue casi inexistente la que debe desarrollarse en el interior de las organizaciones. Las prácticas de debate interno, elección de autoridades y selección de candidatos estuvieron prácticamente ausentes en esas organizaciones (Meléndez, 2007), lo que se expresa en la baja puntuación de esa variable.

En la sub-dimensión que alude a la rendición de cuentas electoral Ecuador obtiene una puntuación bastante alta (de 3,91), lo que se debe fundamentalmente a los mismos factores señalados antes. La permisividad en la conformación de organizaciones tiene fuerte incidencia en ese aspecto. Pero mayor importancia tiene la presencia y estabilidad de alternativas partidistas, en el sentido de que los electores siempre contaron con una amplia gama de opciones en las contiendas electorales. Ciertamente, esto tiene también su aspecto negativo sobre la calidad de la democracia, debido a que el sinnúmero de organizaciones que entraban en la competencia impulsó la fragmentación a la que nos hemos referido reiteradamente. La conformación de un sistema de partidos de pluralismo polarizado, bordeando la atomización, fue el resultado de la permisividad y de las leyes electorales que hacían posible la obtención de puestos a pequeñas agrupaciones que, además por lo general, tenían una vida efímera.

#### 4. Libertad, igualdad y capacidad de respuesta

En esta sección analizamos las dimensiones de Estado de derecho, libertad, capacidad de respuesta y equidad, que aluden tanto a aspectos sustantivos, como es la vigencia plena de los derechos de ciudadanía y las garantías reconocidas para las personas (contenidas en los conceptos de Estado de derecho y libertad), así como los que aluden a la legitimidad, al funcionamiento y a los rendimientos del sistema político (en las dimensiones de capacidad de respuesta y equidad).

El puntaje que obtiene Ecuador en la dimensión Estado de derecho es de 2,47 y la sub-dimensión mejor evaluada en ésta es el sometimiento de las fuerzas armadas al control civil. Esta apreciación positiva puede derivarse de la manera en que se produjo la transición a la democracia, en gran medida conducida por los propios militares que diseñaron un procedimiento exitoso para la transferencia del poder a los civiles y retirarse de la vida política (Mills, 1984). Por el contrario, obtiene puntajes muy bajos en la lucha contra la corrupción (1,58), en la capacidad administrativa e institucional (1,87) y en la independencia y modernidad del sistema de justicia (2,12).

Nuevamente cabe señalar que si se hiciera un corte en el tiempo se obtendrían resultados diferentes en algunas de esas variables. En el conjunto de la dimensión Estado de derecho seguramente se encontraría un puntaje bastante más bajo, ya que, como se verá más adelante, es uno de los aspectos en que se advierten mayores retrocesos. Lo mismo se podría decir acerca de la variable independencia y modernidad del sistema de justicia, que ha sido objeto de manipulación permanente por parte del poder político. En sentido contrario, un corte actual arrojaría un resultado más positivo en la variable capacidad administrativa e institucional, ya que hay avances evidentes en ese campo.

En la dimensión libertad Ecuador obtiene un puntaje de 2,83. Esta dimensión contiene a las sub-dimensiones dignidad personal, derechos civiles y derechos políticos. En la primera, que alude a las garantías a la dignidad de las personas en cualquier proceso político o social, obtiene un puntaje de 2,80. Ecuador ha firmado y ratificado los acuerdos internacionales que buscan garantizar la vida y buen trato de las personas detenidas y en el año 2008 estableció una Comisión de la Verdad encargada de emitir un informe sobre las violaciones a los derechos humanos cometidos fundamentalmente en el período 1984-1988. Dicho informe fue presentado en 2010 y trajo como consecuencia reparaciones a quienes fueron víctimas de violaciones a los derechos humanos, como ya lo había hecho en ocasiones anteriores. Si bien en términos retrospectivos resulta una dimensión con avances, existen serias preocupaciones alrededor del rumbo que podría tomar en los próximos años, ya que el gobierno en funciones ha impulsado reformas constitucionales y legales que restringen las garantías personales. Este temor se acrecienta por el tipo de confrontación política que mantiene el Presidente con





los adversarios políticos, que en algunos casos ha devenido en la utilización de disposiciones legales expedidas durante algún período dictatorial (como el desacato o, en general, las que se establecieron a la luz de la doctrina de la seguridad nacional).

En cuanto a los derechos civiles, la puntuación alcanzada es de 2,55. Ecuador es un país que no cuenta con una historia cruenta de violación e irrespeto a los derechos básicos, aunque al mismo tiempo muestra serias deficiencias en el acceso a la justicia y en las condiciones que ésta ofrece para un trato justo e igualitario. El derecho a la autodeterminación está consagrado en las normativas constitucionales y no existen restricciones o límites discriminatorios hacia los ciudadanos. No obstante, el derecho a la libre expresión ha sufrido fuertes reveses en los últimos años, especialmente desde la aprobación de la Ley de Comunicación que limitó considerablemente la expresión, especialmente la que se realiza por los medios de comunicación privados. Esta ley, además del acoso y las demandas a periodistas han merecido las protestas por parte de la Sociedad Interamericana de Prensa y otros organismos gremiales y de defensa de los derechos humanos. Los medios de comunicación privados han sido presentados en varias ocasiones como los rivales de la *revolución ciudadana* y el poder a vencer durante el establecimiento del plan de gobierno. El aparato comunicacional del gobierno tiene como uno de sus fundamentos la descalificación y el ataque continuo a formas de comunicación no estatales.

Finalmente, en lo que respecta a los derechos políticos, Ecuador presenta un puntaje de 3,10. En términos generales, el derecho de sufragio se extiende a toda la población adulta, con voto obligatorio desde los dieciocho años y facultativo desde los dieciséis. Está consignado el derecho de todos los ciudadanos para participar de los asuntos públicos sin distinción alguna. Las elecciones presidenciales y legislativas han sucedido sin denuncias y no han sido señaladas como irregulares por observadores internacionales, lo que encajaría dentro de la exigencia de tener elecciones libres, y periódicas. Sin embargo, han sido detectadas distorsiones en el acceso a los medios de comunicación y en general a la publicidad electoral, así como en el gasto electoral y se han realizado denuncias por la utilización de los recursos estatales en la campaña. Adicionalmente, la conformación de la autoridad electoral (Consejo Nacional Electoral) por medio de concurso de méritos ha sido un factor determinante para su captación por parte del ejecutivo. Es un organismo que, como se vio antes, ha mostrado muy poca independencia en temas claves, como la calificación de las firmas para una consulta popular, el control del uso de recursos públicos en la campaña y el retiro de la personería jurídica a organizaciones políticas. Por consiguiente, una medición de esta dimensión en el último período arrojaría una cifra más baja.

La dimensión capacidad de respuesta (*responsiveness*) hace alusión a dos aspectos fundamentales del diseño y el desempeño de un régimen democrático. El primero de ellos, la legitimidad del sistema, alude a la manera en que lo perciben los ciudadanos y a la lealtad a los

principios y a los procedimientos democráticos. Se trata, por consiguiente, de la medición de uno de los niveles de legitimidad o de consenso señalados por Sartori (1988: 122) y del grado en que la democracia se ha convertido en *el único juego en la ciudad* (Linz, 1998). El segundo alude a las limitaciones que tiene el Estado para responder a las demandas ciudadanas.

En la sub-dimensión legitimidad del sistema Ecuador alcanza un puntaje de 2,90. En gran medida, esta cifra se deriva de un apoyo relativamente bajo a la democracia por parte de los ciudadanos, como se desprende de las cifras que ofrecen las encuestas periódicas. En efecto, según datos de Latinobarómetro, el apoyo promedio a la democracia en Ecuador fue de 49% entre 1996 y 2009. Sin embargo, de acuerdo al Barómetro de las Américas este porcentaje de apoyo sería bastante más alto, ya que se ubicaría en 68,4% en el año 2009. Es probable que esta última cifra se derive de la situación de estabilidad que ha vivido el país en los últimos seis años, después de las constantes interrupciones de los mandatos presidenciales ocurridas desde 1997. Por consiguiente, dentro de un análisis más detenido sería necesario diferenciar entre el apoyo que los ciudadanos dan a la democracia independientemente de sus resultados y el apoyo que está condicionado a esos resultados. El primero sería una expresión de un compromiso democrático estable y enraizado, mientras que el último puede ser interpretado como un apoyo débil que está determinado en gran medida por los resultados de la gestión gubernamental.

Por otra parte, dentro de este campo es necesario señalar que en Ecuador no existen grupos anti-sistema que resulten relevantes en el escenario político. Sin embargo, como hemos señalado antes, contó con una sociedad activa que se expresó contantemente por medio de movilizaciones, pero por un conjunto de razones en los últimos años es evidente un retroceso en ese sentido. Esto se debe en parte a la forma en que el gobierno viene relacionándose con los movimientos sociales, desincentivando la acción social por fuera del proyecto estatal y haciendo uso de lógicas corporativas para ganar apoyos políticos. Esto puede verse en el suceso más notable en términos de protesta de los últimos años, que fue el levantamiento de policías el 30 de septiembre de 2010, y que desembocó en la intervención militar. La protesta tuvo que ver con beneficios salariales a los policías y militares, que luego del levantamiento recibieron alzas en sus ingresos.

La segunda de las sub-dimensiones, la de las limitaciones a la labor estatal, es calificada con un 3,30. En esta sub-dimensión se incluye el rol de los políticos en la respuesta a las necesidades de la población y las limitaciones económicas para responder a ellas. En el primer aspecto existen pequeños avances en términos de constituir canales y procedimientos para la rendición de cuentas, pero aún son insuficientes y sobre todo no cuentan con la base que podría ofrecer un sistema de partidos. La desaparición de éste y su sustitución por un régimen de partido hegemónico constituyen factores adversos para la materialización de ese objetivo. En el segundo aspecto se resaltan algunas limitaciones que caracterizan a la mayo-





ría de países andinos, como la pobreza, la falta de información e incluso las deficiencias en la infraestructura que deja en el aislamiento a las regiones más apartadas del país.

En la dimensión que mide la equidad, Ecuador obtiene un puntaje de 2,93. La mejor puntuación dentro de ésta se encuentra en la sub-dimensión que trata sobre los derechos económicos, sociales y culturales, con 3,50, lo que se explica por la adscripción del país a múltiples convenios internacionales y por la legislación progresista que ha tenido históricamente en el campo de los derechos sociales. Sin embargo, en las otras variables –con excepción de la que alude a discriminación– obtiene puntajes más bajos. Así, en la que trata sobre la distribución de recursos se hace evidente la incidencia de las cifras de pobreza y de la desigual distribución del ingreso (a pesar de los avances en ambos aspectos que señalamos antes). De acuerdo a cifras del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos la pobreza disminuyó de 37,6% en 2006 a 32,8% en 2010, en tanto que el Banco Central del Ecuador expone que el coeficiente de Gini pasó de 0,54 en 2006 a 0,47 en 2012. A pesar de ello pueden reconocerse las zonas del país que siguen sufriendo mucho más de marginalidad y pobreza: la Amazonía, Esmeraldas, Manabí y algunas de las provincias centrales de la sierra.

La sub-dimensión que refiere a la existencia o no de discriminación presenta un valor de 2,91, el segundo más alto entre los países estudiados. Esto no implica que no exista discriminación étnica, ni contra los extranjeros o contra las personas con capacidades especiales. Según una encuesta del Observatorio Afro del Ecuador esta discriminación es muy generalizada contra los negros y los indígenas (un 88% de las personas cree que los afro-descendientes son objeto de discriminación, mientras que un 71% de personas creen que los indígenas lo son). No obstante, existen políticas activas en contra de ello, tal y como los Consejos Nacionales para la Igualdad, establecidos por el artículo 156 de la Constitución, o la Misión Manuela Espejo, que pretende actuar en particular con a población de capacidades especiales.

Finalmente, la nueva Constitución es amplia en el reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales y explica la calificación de 3,50 en esa sub-dimensión. En resumen es una de las dimensiones más fuertes del país y debe relacionarse con los buenos resultados macroeconómicos de la última década y con la aplicación de políticas redistributivas y de combate a la pobreza.

## 5. Conclusión: relaciones y causalidades

A partir de la información revisada en las secciones anteriores es posible identificar algunas relaciones y causalidades entre las diversas dimensiones utilizadas para el análisis. Un primer elemento en este sentido es el que hemos mencionado varias veces acerca de la preeminencia de los componentes electorales y la debilidad de los que aluden a las libertades

y los derechos. Cabe destacar que las variables estrictamente políticas (accountability electoral, participación política, competencia política y accountability institucional) superan al puntaje medio general del país, que es de 3,16. Solamente una de ellas (responsabilidad o capacidad de respuesta) presenta un puntaje levemente inferior, en tanto que las dos dimensiones que aluden a libertades y derechos muestran las cifras más bajas.

Como hemos señalado antes, esta primera constatación puede ser la manifestación de una democracia electoral que presenta carencias en los aspectos sustantivos o, dicho de otra manera, en los componentes liberales de la democracia. Dentro de una visión diacrónica, que tome en consideración los cambios producidos a lo largo del período que hemos tomado como referencia, se podría constatar que en la mayoría de las variables de estas últimas dimensiones se advierten retrocesos o por lo menos estancamiento. Esta afirmación puede parecer contradictoria con la tendencia predominante en las reformas constitucionales y legales, que ha llevado a la ampliación de los derechos, hasta el punto que la Constitución expedida en el año 2008 ha sido calificada como *garantista* ya que vincula “a todo el Estado a la promoción y respeto de los derechos” (Ávila y Benavides, 2012: 189). Pero, los avances en la normatividad no han tenido correlato directo con las prácticas de los actores políticos, que han mostrado escaso apego a ellas y han caminado en sentido contrario. La independencia judicial, que constituye un elemento central para la materialización de esas disposiciones ha sido frecuentemente afectada por la intervención de sucesivos gobiernos y por los procedimientos utilizados para la conformación de sus organismos. Por otra parte, en reiteradas ocasiones se ha acudido a normas dictadas bajo dictaduras militares y que han sido implícitamente derogadas (como las de desacato, las de comunicación o las que penalizan la protesta social) para sancionar las protestas y amedrentar a opositores.

El resultado de esta situación puede ser visto como la priorización de la ciudadanía política y la ciudadanía social, en detrimento de la ciudadanía civil. Pero, el proceso general no ha sido lineal ni ha caminado exclusivamente en esa dirección, ya que también la ciudadanía política se ha visto menoscabada. Para comprender esa trayectoria es necesario considerar que el impulso inicial, cuando se inició el período democrático en el año 1978, fue hacia el pleno ejercicio de las tres formas de ciudadanía. Esto tuvo su manifestación en la configuración de un sistema político muy abierto e incluyente, en la capacidad de éste para dar significación política a nuevos actores, en la expansión y profundización de los derechos y, en menor medida, en la atención por medio de políticas públicas a los grupos sociales más desfavorecidos. Pero, múltiples factores introdujeron distorsiones en esta tendencia general y produjeron desbalances evidentes entre las tres formas de ciudadanía. Así, mientras se lograba la inclusión política de nuevos actores (como los indígenas), su inclusión civil estaba atada a fuertes lastres normativos, institucionales y culturales, así como su ciudadanía social estaba seriamente disminuida por los grados de afectación de la pobreza y por la escasa atención



desde los órganos de gobierno. En términos generales, se puede decir que amplios grupos sociales encontraron barreras para ejercer a plenitud los derechos que constituyen la ciudadanía civil y, además, tuvieron pocas o nulas oportunidades para mejorar sus condiciones de vida y en general para hacer realidad su ciudadanía social. Esas barreras fueron de carácter estructural, esto es, de factores que se arrastraban desde épocas anteriores, pero también de carácter político e incluso se derivaban del propio diseño institucional (Pachano, 2007).

Una primera manifestación de esta situación se produjo a mediados de la década de 1990, cuando se hicieron evidentes los efectos de la fragmentación y la atomización del sistema político. Su gran apertura, que se expresaba sobre todo en la capacidad para incluir a todos los sectores sociales, comenzó a encontrar sus límites en aquellos factores y devino finalmente en ingobernabilidad, en incapacidad para responder a las demandas y en crisis de representación (entendida como ruptura entre la ciudadanía y sus mandatarios, mas no como obstáculos para el acceso a cargos de elección). Por consiguiente, se presentaron los primeros síntomas de deterioro de la ciudadanía política. Estos se incrementaron con los cambios introducidos en los últimos seis años, especialmente por la instauración de una institucionalidad que reduce significativamente la participación de la sociedad y, consecuentemente, su capacidad de incidencia en la toma de decisiones y en la definición del rumbo político. Adicionalmente, esta orientación se fortaleció por la decisión de la propia ciudadanía que electoralmente propició la conformación de un sistema de partido predominante o, posiblemente, hegemónico, dentro de la clasificación de Sartori (1992: 158).

El impulso final a esta nueva tendencia, que opera en sentido inverso a la que se instauró en la transición a la democracia, se ha ido produciendo a lo largo de los últimos seis años. Además de las limitaciones políticas, en este período se han introducido recortes a las libertades y los derechos, vale decir, a los fundamentos del ejercicio de la ciudadanía civil. La intervención en la justicia, a la que nos hemos referido antes es la expresión institucional más clara en ese sentido, pero ella está acompañada además de otros hechos, como la ineficiencia e ineficacia de sus organismos y la persistencia de los altos niveles de corrupción que han mantenido a lo largo del tiempo. Consecuentemente, de manera sintética se puede decir que en el momento actual el régimen político ecuatoriano carece de varios de los atributos que se requieren para la plena vigencia de las formas de ciudadanía civil y política. En sentido contrario, las políticas sociales impulsadas en esta última fase así como el desempeño económico relativamente positivo han producido avances en las condiciones de vida de la población y en el acceso a los servicios sociales (especialmente de educación y salud). La reducción de la pobreza y la disminución de la brecha de ingresos son indicadores claros de ese movimiento que puede considerarse como un paso significativo en la constitución de la ciudadanía social. Incluso se puede sostener hipotéticamente que estos cambios en las condiciones sociales de la población son los factores explicativos del paso



desde una evaluación negativa a una positiva de las instituciones y de la política en general, como se puede ver en las cifras de Latinobarómetro y LAPOP. Así mismo, se puede suponer que son las causas más fuertes para el apoyo otorgado al presidente de la República en varios procesos electorales durante los últimos seis años.

A partir de este conjunto de características se puede sostener que Ecuador ha caminado hacia la conformación de una forma de democracia que privilegia la ciudadanía social, otorga una importancia secundaria a la ciudadanía civil —sin permitir su pleno desarrollo— y reduce los espacios para el ejercicio de la ciudadanía política. Por consiguiente, es una democracia que presenta serias deficiencias en dos de sus componentes esenciales, esto es, en la existencia de un marco de libertades y derechos (o un Estado de derecho, para decirlo sintéticamente) y en los aspectos procedimentales que aseguran la participación y la representación. En consecuencia, se trata de un tipo de régimen que, en varios aspectos, se aleja de la definición de una democracia política o, para decirlo en los términos de Dahl (1989), de una poliarquía.

Frente a este tipo de realidades, los estudios de política comparada han acuñado diversos conceptos, que van desde los *regímenes semidemocráticos* de Mainwaring, Brinck y Pérez-Liñán (2001), hasta los *regímenes híbridos* de Morlino (2004; 2007) y de Diamond (2002) y Diamond y Morlino (2004; 2005), pasando por las *democracias delegativas* de O'Donnell (1992), los *autoritarismos competitivos* de Levitsky y Way (2002) y las *democracias electorales* y los *autoritarismos electorales* de Schedler (2006a; 2006b). Todos ellos, implícita o explícitamente, toman como supuesto general que entre la democracia y el autoritarismo existe un *continuum* y que, por tanto, no todo lo que no es democracia es autoritarismo o viceversa. Así mismo, todos ellos tienen como elemento común a la pérdida de los componentes liberales y, en menor medida, de los componentes políticos como los factores que producen su alejamiento de la democracia plena.

Aunque no es nuestro interés asignar a Ecuador un lugar dentro de estas clasificaciones, a partir de este primer acercamiento es posible definirlo como uno de los *regímenes híbridos* identificados por Morlino, ya que estos se caracterizan porque fallan “en asegurar un mínimo nivel de derechos civiles [y se] mantienen entonces debajo del umbral mínimo requerido para ser clasificados como estrictamente democráticos” (Morlino, 2004: 10, cursiva en el original). No nos parece apropiada su calificación como un régimen autoritario o como una forma disminuida de autoritarismo, como podrían ser el *autoritarismo competitivo* (Levitsky y Way, 2002) o el *autoritarismo electoral* (Schedler, 2002), porque esas son formas disminuidas del autoritarismo y no de la democracia. Consideramos que el régimen ecuatoriano es una forma disminuida de democracia, no de autoritarismo. Ciertamente, ha ido perdiendo varios de los componentes y factores fundamentales de la democracia, pero ello no constituye una base firme para ubicarlo entre los autoritarismos. Es un régimen híbrido que mantiene varios atributos de la democracia pero que a la vez ha incorporado algunos que son propios del autoritarismo.



## Bibliografía

- Acosta, Alberto (Comp.) (2010). *Análisis de coyuntura. Una lectura de los principales componentes económicos, políticos y sociales de Ecuador durante el año 2009*. Quito, Flacso-Ildis.
- Ávila, Ramiro y Gina Benavides (2012). *El desarrollo normativo como garantía de derechos. Balance de la producción legislativa de la Asamblea Nacional*. En Mantilla, Sebastián y Santiago Mejía (Comp.) Balance de la revoluión ciudadana. Planeta. Quito. Páginas 187-218.
- Bustamante, Teodoro (1992). "Identidad, democracia y ciudadanía. En Sánchez Parga, José (Comp.) Identidades y sociedad. CELA. Quito. Páginas 43-76.
- Camou, Antonio (1998). *Estudio preliminar*. En Camou, Antonio (Comp.) Los desafíos de la gobernabilidad. Flacso. México. Páginas 15-58.
- Dahl, Robert (1989). La poliarquía. Participación y oposición. Madrid, Tecnos.
- Diamond, Larry y Leonardo Morlino (2004). The Quality of Democracy. An Overview. En Journal of Democracy 15(4): Páginas 20-31.
- (2005). *Introduction*. En Diamond, Larry y Leonardo Morlino (Comp.) Assessing the Quality of Democracy. Johns Hopkins University Press. Baltimore. Páginas ix-xliii.
- Echeverría, Julio (2012). *Semántica de la revolución ciudadana*. En Mantilla, Sebastián y Santiago Mejía (Comp.) Balance de la revoluión ciudadana. Planeta. Quito. Páginas 401-422.
- Flisfisch, Ángel (1983). Gobernabilidad y consolidación democrática. En Revista Mexicana de Sociología 89(3): Páginas.
- Freidenberg, Flavia (2006). Izquierda vs. derecha. Polarización ideológica y competencia en el sistema de partidos ecuatoriano. En Política y Gobierno XIII(2): Páginas 237-278.
- y Manuel Alcántara. (2001). Los dueños del poder. Quito, Flacso.
- Ibarra, Hernán (1992). *El laberinto del mestizaje*. En Sánchez Parga, José (Comp.) Identidades y sociedad. CELA. Quito. Páginas 95-123.
- (1994). Tendencias sociales y políticas en las elecciones de mayo de 1994. En Ecuador Debate(32): Páginas 90-100.
- León, Jorge (2012). *Dinámica de concentración del poder y modernización conservadora*. En Mantilla, Sebastián y Santiago Mejía (Comp.) Balance de la revoluión ciudadana. Planeta. Quito. Páginas 373-400.
- Levitsky, Steven y Lucan Way (2002). The Rise of Competitive Authoritarianism. En Journal of Democracy 13(2): Páginas 51-65.
- Linz, Juan (1998). *Los problemas de las democracias y la diversidad de las democracias*. En Vallespín, Fernando y Rafael del Águila (Comp.) La democracia en sus textos. Alianza. Madrid. Páginas 225-266.



- Mainwaring, Scott, Daniel Brinks y Aníbal Pérez Liñán (2001). *Classifying Political Regimes in Latin America, 1945-1999*. En *Studies in Comparative International Development* 36(1): Páginas 37-65.
- Marshall, Thomas (2007). *Ciudadanía y clase social*. En Marshall, Thomas y Tom Bottomore (Comp.) *Ciudadanía y clase social*. Alianza. Madrid. Páginas 15-82 [primera edición: 1950].
- Mejía, Andrés (2009). *Informal Coalitions and Policymaking in Latin America. Ecuador in Comparative Perspective*. New York, Routledge.
- Meléndez, Carlos (2007). *Análisis comparado de las agrupaciones políticas de los Países Andinos*. En Roncagliolo, Rafael y Carlos Meléndez (Comp.) *La política por dentro*. Ágora Democrática-IDEA-Transparencia. Lima. Páginas 41-74.
- Mills, Nick (1984). *Crisis, conflicto y consenso*. Quito, Corporación Editora Nacional.
- Morlino, Leonardo (2004). What is a “Good” Democracy. En *Democratization* 11(5): Páginas 10-32.
- (2007). Explicar la calidad democrática: ¿qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias? En *Revista de Ciencia Política* 27(2): Páginas 3-32.
- O'Donnell, Guillermo. 1992. ¿Democracia delegativa? En *Cuadernos del CLAEH* 17(1): Páginas 6-20.
- (1999). *Democratic Theory and Comparative Politics*. Notre Dame, Department of Government University of Notre Dame.
- Pachano, Simón. (2007). *La trama de Penélope*. Quito, Flacso-Ágora Democrática-Idea-Inmd.
- (2011). *Calidad de la democracia e instituciones políticas en Bolivia, Ecuador y Perú*. Quito, Flacso.
- Pásara, Luis. (2014). *Independencia judicial en la reforma de la justicia ecuatoriana*. Quito, Fundación para el Debido Proceso, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Instituto de Defensa Legal.
- Sánchez, Francisco. (2008). ¿Democracia no lograda o democracia malograda?. Un análisis del sistema político del Ecuador: 1979-2002. Quito, Flacso.
- Sartori, Giovanni. (1988). *Teoría de la democracia*. Madrid, Alianza Editorial.
- (1992). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid, Alianza Editorial.
- Schedler, Andreas. (2002). The Menu of Manipulation. En *Journal of Democracy* 13(2): Páginas 36-50.
- (Comp.) (2006). *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*. Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Schedler, Andreas (2006). *The Logic of Electoral Authoritarianism*. En Schedler, Andreas (Comp.) *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*. Lynne Rienner Publishers. Boulder. Páginas 1-23.



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

Van Cott, Donna Lee (2004). Los movimientos indígenas y sus logros: la representación y el reconocimiento jurídico en los Andes. *En América Latina Hoy*(36): Páginas 141-159.



# El Salvador: paradigma de una democracia imperfecta

Martha Liliana Gutiérrez Salazar<sup>1</sup>

149



## Resumen:

El objetivo de este paper es aplicar la herramienta analítica diseñada para estudiar empíricamente la calidad de la democracia en diversos países (Morlino, 2011), ocupándonos de El Salvador, donde la transición a la democracia estuvo marcada por los Acuerdos de Paz suscritos en 1992, que pusieron fin a un conflicto interno con más de 50 mil muertos y marcaron los lineamientos que deberían seguirse para una gran reforma institucional, que implicaba cambios en la policía, las fuerzas armadas, el sistema judicial, el sistema electoral y cuestiones económicas y sociales, con los que se buscaba superar los déficits que fueron parte del trasfondo del conflicto.

*Palabras clave:* Calidad de la democracia, Estado de derecho, Transición

## Abstract:

The aim of this paper is to apply the analytical tool designed to empirically study the quality of democracy in various countries (Morlino, 2011). Focusing in El Salvador, where the transition to democracy was marked by the Peace Accords signed in 1992, which ended a domestic conflict with more than 50 people dead and settled the guidelines to be followed for a major institutional reform, which entailed changes in the police, armed forces, judiciary, electoral system and economic and social issues, with which they sought to overcome the deficits that were part of the background of the conflict.

*Keywords:* Quality of Democracy, Rule of Law, Transitions

---

\* Candidata a Doctora en Ciencia Política. Universidad Sergio Arboleda, Colombia

## Introducción

Partimos de las definiciones de Morlino, (2011), que señala que una “buena” democracia –o una democracia de calidad– es aquel orden institucional estable que permite la realización de la libertad y la igualdad de los ciudadanos, a través de instituciones y mecanismos adecuadamente funcionales, evaluados en relación con el resultado, los procedimientos y el contenido. Para evaluarla desarrolla ocho dimensiones, cada una con sub-dimensiones que se miden por diversos indicadores y que hacen posible un análisis cuantitativo, que se combina con uno cualitativo, descripciones empíricas y explicaciones de los principales aspectos.

Las primeras cinco dimensiones son procedimentales: (1) estado de derecho (*rule of law*), (2) rendición de cuentas (*accountability*) electoral, (3) rendición de cuentas (*accountability*) inter-institucional, (4) participación y (5) competencia. La sexta (6) se refiere a la capacidad de respuesta (*responsiveness*), mientras las dos últimas son sustantivas y se refieren a (7) el pleno respeto de los derechos, que puede ampliar la realización de las libertades y (8) la progresiva realización de una mayor igualdad política, social y económica.

La primera parte del paper se ocupa de las evaluaciones cuantitativas para cada dimensión y sub-dimensión; la segunda aborda los principales aspectos cualitativos de las calidades procedimentales; la tercera se ocupa de la libertad, la igualdad y la capacidad de respuesta; mientras la cuarta sección desarrolla un esfuerzo explicativo, relacionando las diferentes dimensiones, para cerrar con las conclusiones.

### 1. Evaluación cuantitativa

Se hace uso de las mediciones elaboradas por la Red de Estudios sobre la Calidad de la Democracia en América Latina, con base en la información recogida para las diferentes dimensiones, sub-dimensiones e indicadores, en cada país. Todas las dimensiones están puntuadas en una escala que va de 0 a 5, donde 0 es el mínimo de calidad de la democracia y 5 el máximo, para el período comprendido entre 1990 y 2010.

#### 1.1. Estado de Derecho

El Estado de Derecho entendido no solo como la aplicación de un sistema legal cualquiera, sino también como el principio de superioridad de la ley, implica la capacidad de hacer cumplir las leyes por parte de las autoridades, aún en forma limitada, así como las características de no retroactividad, publicidad, generalidad, estabilidad y claridad de las normas (Morlino, 2011).



Para estudiarlo se tienen en cuenta las siguientes sub-dimensiones: seguridad individual y orden civil; independencia judicial y un moderno sistema de justicia; capacidad institucional y administrativa para formular, implementar y hacer cumplir la ley; lucha efectiva contra la corrupción, la ilegalidad y el abuso de poder por las agencias del Estado, y fuerzas de seguridad respetosas de los derechos de los ciudadanos y bajo el control civil.

**Tabla 1.1. Estado de derecho:**

Seguridad indiv. y orden civil	Indep. Judicial y justicia moderna	Capacidad instituc. y administrat.	Lucha contra la corrupción	FFAA. bajo control civil	Media
2.30	2.10	2.25	1.91	1.88	2.09

Fuente: elaboración propia con base en “*Quantitative assessment*”.

El Salvador se ubica en un puntaje medio de 2.09, por encima de Guatemala, Nicaragua y Venezuela, pero muy por debajo de Chile, Uruguay y Costa Rica. Para el caso específico de El Salvador, además de llamar la atención sobre los bajos niveles de independencia judicial y los problemas para la seguridad individual de sus ciudadanos, cabe resaltar que ostenta el puntaje más bajo en lo que tiene que ver con la sub-dimensión referida al control civil de las fuerzas armadas.

### 1.2. Rendición de cuentas electoral (*Electoral Accountability*)

La *accountability* electoral es aquella en virtud de la el votante decide premiar a su candidato votándolo de nuevo o castigarlo votando por otro, absteniéndose o anulando su voto (Morlino, 2011). Para estudiarla se tienen en cuenta las siguientes sub-dimensiones: elecciones libres y recurrentes –con respeto a aspectos procedimentales–, libertad en la organización de los partidos y presencia y estabilidad de alternativas políticas, cuyos puntajes se incluyen en la Tabla 1.2.

**Tabla 1.2. Electoral Accountability:**

Elecciones	Libertad de partidos	Presencia y estabilidad de alternativas políticas	Media
4.15	3.84	3.10	3.70

Fuente: elaboración propia con base en “*Quantitative assessment*”.





El Salvador se ubica en un puntaje medio de 3.70, por encima de sus vecinos Guatemala y Nicaragua, así como sobre Paraguay, Venezuela, Bolivia, Colombia y Argentina. Sin embargo no se puede perder de vista que es la única dimensión para la cual El Salvador tiene un puntaje superior a 3.0, acercándose casi al 4.0. Se debe resaltar también que el puntaje para la sub-dimensión de presencia y estabilidad de alternativas políticas se encuentra entre los más bajos de la región.

1.3. Rendición de cuentas interinstitucional (*Inter-institutional Accountability*)

La *accountability* inter-institucional alude a la responsabilidad de los gobernantes frente a otras instituciones o actores colectivos que tienen poder para controlarlos. Para estudiarla se tienen en cuenta las relaciones Ejecutivo-Legislativo, con especial atención al rol del parlamento, el papel de la corte –o sala– constitucional, la disponibilidad de información plural e independiente, la presencia de un defensor del pueblo y otras autoridades autónomas, así como las formas y extensión de la descentralización, sub-dimensiones reflejadas en la siguiente tabla.

Tabla 1.3. *Interinstitucional Accountability:*

Relaciones ejecutivo legislativo	Corte supr. o Corte const.	Información plural e independiente	Ombudsman y cortes de auditoría	Descentralización	Media
2.70	3.20	2.20	2.89	2.20	2.64

Fuente: elaboración propia con base en “*Quantitative assessment*”.

El Salvador se ubica en un puntaje medio de 2.64, con puntajes bastante bajos para descentralización y para la sub-dimensión de información plural e independiente (2.20 en ambos casos), puntos críticos a tener en cuenta en nuestro análisis.

1.4. Participación política

La participación política, al igual que la competencia, es una dimensión que afecta todas las demás y es definida como el conjunto de comportamientos, ya sea convencionales o no convencionales, legales o que se encuentran en el límite de la legalidad, que permiten a los hombres y las mujeres, como individuos o grupalmente, crear, reactivar o fortalecer la identidad grupal, o tratar de influenciar la designación de las autoridades políticas y sus decisiones, con el fin de cambiar o mantener la asignación de valores existente (Morlino, 2011).

Para estudiarla se tienen en cuenta sub-dimensiones relacionadas con la identificación de los ciudadanos como parte de un grupo, formas básicas de participación convencional – referendos, elecciones, membresía en partidos y asociaciones– y no convencional, así como preguntas específicamente relacionadas con oportunidades para la participación y espacios para el ejercicio de la deliberación, cuyos puntajes se incluyen en la Tabla 1.4.

**Tabla 1.4. Participación política:**

Oportunidades para la particip.	Elecciones y referendos	Partidos y asociaciones	Participación no convencional	Políticas y demo. deliberativa	Media
2.80	2.25	2.50	2.00	1.00	2.11

Fuente: elaboración propia con base en “*Quantitative assessment*”.

El Salvador muestra un comportamiento deficiente en esta dimensión, en relación con los demás países de la región, y tiene los índices más bajos de participación no convencional y oportunidades para la democracia deliberativa.

### 1.5. Competencia política

Se dice que hay competencia política cuando existe más de un actor político envuelto en el proceso de *decision-making* (Morlino, 2011). Para estudiarla se tienen en cuenta sub-dimensiones que hacen referencia a la competencia al interior de los actores políticos y sociales, así como a la competencia entre ellos y a la verdadera alternancia política, debiendo tener en cuenta que hay una evidente superposición entre este último aspecto y la *accountability* electoral.

**Tabla 1.5. Competencia política:**

Entre actores políticos / sociales	Al interior de actores políticos / sociales	Alternancia	Media
2.50	2.50	2.50	2.50

Fuente: elaboración propia con base en “*Quantitative assessment*”.

El Salvador tiene un puntaje medio de 2.50, ubicándose entre los más bajos de la región. Estamos, de nuevo, ante una dimensión problemática para nuestro país de estudio.





1.6. *Capacidad de respuesta (Responsiveness)*

La *responsiveness* se refiere a la capacidad del gobierno de dar respuesta a sus gobernados, mediante la ejecución de políticas que atiendan las demandas de aquellos. Se estudia desde la legitimidad percibida del gobierno y los recursos de que dispone éste para atender las necesidades de la población, que limitan su capacidad de respuesta, sub-dimensiones reflejadas en la Tabla 1.6.

**Tabla 1.6. Responsiveness:**

Legitimidad percibida	Limitaciones para la democracia	Media
3.00	2.75	2.88

Fuente: elaboración propia con base en “*Quantitative assessment*”.

El Salvador se ubica en un puntaje medio de 2.88, en un peldaño muy superior al que ha ocupado en las demás dimensiones respecto a los otros países de la región, por lo que será necesario estudiar con detenimiento este resultado, más aún si se tienen en cuenta las falencias en cuanto información y participación, ya advertidas, y su incidencia en la percepción sobre la capacidad de respuesta.

1.7. *Libertad*

Se trata de uno de los valores centrales de las definiciones normativas de la democracia y empíricamente traduce en una serie de derechos civiles y políticos. Para estudiarla se tienen en cuenta tres sub-dimensiones, referidas a la garantía de dignidad personal, el reconocimiento y efectividad de derechos civiles, y el reconocimiento y efectividad de derechos políticos, con puntajes que se reflejan en la Tabla 1.7.

**Tabla 1.7. Libertad:**

Dignidad personal	Derechos civiles	Derechos políticos	Media
1.50	2.00	3.00	2.17

Fuente: elaboración propia con base en “*Quantitative assessment*”.

El Salvador se ubica al final de la tabla, con un puntaje de 2.17, seguido sólo por sus vecinos Guatemala y Nicaragua, pero además ostenta un puntaje bajísimo en lo referido a dignidad personal, para la que sólo alcanza un 1.50.

### 1.8. Equidad

La equidad es el otro valor central de las definiciones normativas de la democracia, traducido empíricamente en derechos sociales. Para estudiarla se tienen en cuenta además de lo relativo a derechos económicos, sociales y culturales, dimensiones referidas a la asignación de recursos económicos entre la población y a la existencia de discriminaciones, étnicas y de género, como se ve en la Tabla 1.8.

**Tabla 1.8. Equidad:**

Asignación de recursos económicos, sociales y culturales	Existencia de discriminación	Derechos económicos y sociales	Media
3.00	1.50	2.00	2.17

Fuente: elaboración propia con base en "Quantitative assessment".

También en esta dimensión El Salvador muestra uno de los peores resultados de la región, con un puntaje medio de 2.17. Se trata entonces de uno de los países más desiguales en la región más desigual del mundo. Puntúan como más desiguales Nicaragua y Guatemala, no obstante, a diferencia de estos países las falencias en El Salvador se concentran en la discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, más que en la asignación desigual de recursos, a lo que se suma que en El Salvador el factor étnico está lejos de pesar tanto como en países como Guatemala y Bolivia.

## 2. Resultados consolidados y aspectos críticos

Como ya se advirtió, la única dimensión en la que El Salvador alcanza un puntaje superior a 3.0 es la rendición de cuentas electoral, aun cuando con un puntaje bajo para presencia y estabilidad de alternativas políticas. Las cuestiones críticas que refleja el análisis cuantitativo y que serán especialmente desarrolladas en los siguientes apartados, son: tratándose de estado de derecho, el bajísimo control civil sobre las Fuerzas Armadas (el más bajo de la región, con un puntaje de 1.88); el bajo puntaje para la sub-dimensión de presencia y estabilidad de alternativas políticas, en rendición de cuentas electoral; tratándose de rendición de cuentas inter-institucional, las falencias en cuanto a información plural e independiente; las deficiencias en participación y competencia política (para la primera de las cuales también tiene los puntajes más bajos); los contra-intuitivos resultados para capacidad de respuesta y las deficiencias en los aspectos sustantivos relativos a igualdad y equidad.



### 3. Análisis cualitativo de las dimensiones procedimentales

El Salvador muestra un comportamiento deficiente frente a los demás países de la región en las mediciones de calidad de la democracia, resultando necesario profundizar en ello, discutiendo los aspectos más críticos y problemáticos de cada dimensión, empezando por las calidades procedimentales, en concreto, por competencia y participación, seguidas de Estado de derecho y *accountability* electoral e interinstitucional.

#### 3.1. Competencia y participación

156



En cuanto a COMPETENCIA POLÍTICA, después de ver cómo El Salvador se ubica en el puntaje medio más bajo de la tabla (2.50), cabe recordar que se trata de un país donde por más de veinte años un mismo partido político se hizo con la presidencia de la república, presentándose una verdadera *alternancia* sólo en 2009, cuando la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) fue derrotada por el candidato del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). A lo anterior se suma que después de los Acuerdos de Paz, en 1992, estos dos partidos han concentrado el mayor número de votos, consiguiendo entre ambos algo más del 80% de los votos para la Asamblea Legislativa en 2009 (MOE-UE, 2009: 50); mientras al mismo tiempo son los partidos que ostentan una mayor distancia ideológica en América Latina (Alcántara, 2008: 155).

La *libertad para que los partidos políticos compitan* esta formalmente garantizada por la Constitución y el Código Electoral, sin embargo en la práctica la competencia no resulta equitativa, como quiera que no tienen un acceso igualitario a los medios de comunicación, ni durante las campañas electorales ni fuera de ellas, entre otras razones porque la legislación al respecto es insuficiente en el primer caso e inexistente en el segundo, así como lo es la capacidad del Tribunal Supremo Electoral (TSE) para controlar este aspecto.

Hasta el 2010 sólo las agrupaciones constituidas en partidos políticos podían competir electoralmente (Artículo 284 del Código Electoral), sin embargo mediante un fallo de julio de 2010 la Corte Suprema de Justicia (CSJ) declaró la inconstitucionalidad del requisito de estar afiliado a un partido político para ser candidato al órgano legislativo, así como la inconstitucionalidad del sistema de listas cerradas y bloqueadas (DPLF y FEPASD, 2012: 10).

La *competencia al interior de los partidos y asociaciones* no está regulada por disposiciones legales, dejándose en manos de sus propios estatutos instituir mecanismos al respecto, lo que tampoco ha ocurrido. Los dos principales partidos han mantenido una relativa estabilidad de sus élites y, en cuanto a la influencia del jefe de gobierno en la democracia interna, aun cuando teóricamente debería tener más influencia en el caso del FMLN que en el de

ARENA, en la práctica han operado mecanismos informales que han hecho que no sea así, ya que los presidentes por ARENA han sido incluso sus fundadores, otorgándoles más poder dentro del partido del que podría tener Mauricio Funes en el FMLN, puesto que se trata de alguien que tradicionalmente no hizo parte del mismo.

En conclusión, la alternancia política ha sido excepcional, la competencia entre partidos se reduce a los dos principales y la competencia al interior de las asociaciones ni está garantizada, ni es efectiva. A ello se suma que el sector empresarial en El Salvador es un actor tan fuerte que Alcántara (2008) sitúa su importancia por encima de los partidos políticos.

Sobre la *Participación Política*, donde de nuevo El Salvador se ubica en el último lugar de la tabla con un puntaje de 2.11, hay que destacar entre las limitaciones, en lo que tiene que ver con *oportunidades para la participación*, la imposibilidad en que se encontraban —durante el período estudiado y hasta inicios de 2013— los ciudadanos salvadoreños que han emigrado al extranjero para ejercer su derecho al sufragio (salvo que se desplazaran hasta El Salvador), lo que no es de menor importancia teniendo en cuenta que se calcula que al menos tres millones viven fuera, en un país con una población estimada en cerca de seis millones de habitantes. Además *no existen las figuras de referendo ni plebiscito*, así como tampoco hay previstas formas populares de iniciativa ciudadana.

Por lo demás hay elecciones locales, nacionales y supranacionales. Son elegidos popularmente El Presidente y Vicepresidente de la República, los Diputados a la Asamblea Legislativa y al Parlamento Centroamericano y los Miembros de los Concejos Municipales (Artículo 80 de la Constitución) y existe la posibilidad de hacer peticiones a las autoridades, debiendo llamar la atención sobre la expedición en 2010 de la Ley de Acceso a la Información, que regula la materia.

La *participación convencional* se da casi exclusivamente en elecciones, aun cuando con niveles altos. Los informes de LAPOP (2006 y 2010) y FUSADES (2010) evidencian que la participación en reuniones públicas y la pertenencia a organizaciones se concentran en temas religiosos y de padres de familia, mientras la participación en temas sindicales, gremiales y políticos no alcanza el 10%, ubicándose entre las más bajas, así como la *participación no convencional*, que es inferior al 5%. Finalmente, la *participación relacionada con las arenas de la democracia deliberativa* es casi inexistente, influenciada negativamente por la falta de oportunidades para el ejercicio de la democracia directa y de la propia deliberación.

Tras este panorama no queda más que concluir, como lo hace el Informe de Desarrollo Humano del PNUD (2010), que la participación en El Salvador no tiene un alcance real y efectivo, salvo en lo que tiene que ver con el ejercicio del voto de quienes viven en el país.



### 3.2. Estado de derecho

Sobre *la seguridad individual y el orden civil* hay que decir que en 2007 en El Salvador se registraron más de 10 asesinatos por día y encabezaba la lista de países con mayor número de homicidios en América Latina, con una tasa de 59,91 por cada 100 mil habitantes (PNUD, 2007: 22). En 2009 la inseguridad se situó como el principal problema del país, según la percepción del 36,3% de la población (PNUD, 2010: 90), mientras un porcentaje muy bajo de la población (27,2%) denunciaba los delitos de los que es víctima (LAPOP, 2008) y ello en parte debido a la falta de confianza en la policía y demás instituciones encargadas de la seguridad.

Lo anterior se acompaña de carencias en el *sistema de justicia y la independencia judicial*, como quiera que el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia se caracteriza por el cuoteo político, los cuales tienen el control de la administración judicial, concentrando funciones judiciales y administrativas. No hay un tribunal constitucional separado de la judicatura—la máxima instancia es la Sala de Constitucionalidad de la CSJ—lo que ha dado lugar a conflictos al interior de la propia Corte (FUSADES b, 2010), que ha recibido ataques directos ante la menor muestra de independencia.

Se ha llamado la atención sobre cifras altas de procesos judiciales sin resolución, así como sobre falencias en la gestión de despachos judiciales, en el uso de nuevas tecnologías, en planificación, falta de estadísticas judiciales y de incentivos ligados al cumplimiento de metas concretas: “cada juez tiene que usar alrededor del 70% de su tiempo en tareas administrativas, lo cual disminuye las horas dedicadas a su tarea principal de adjudicación de casos” (FUSADES, 2010: 165). A pesar de estar instituida la defensa pública, más de la mitad de la población encuestada en un estudio manifiesta no saber cómo acceder a los servicios de un abogado en caso de no poder pagarlo (FUSADES: 2010: 164).

Sobre *capacidad institucional y administrativa* hay que decir que el Informe sobre Desarrollo Humano del 2010 es tajante al señalar que “el Estado salvadoreño, además de pequeño, es ineficiente e ineficaz” (PNUD, 2010: 249). En el mismo sentido, el informe de FUSADES advierte que “la Administración pública en El Salvador presenta tres debilidades fundamentales [...] una débil institucionalización de los procedimientos meritocráticos para el reclutamiento y la promoción de empleados públicos, 2) un déficit considerable [...] en el grado en que se realizan evaluaciones de rendimiento y en el que el buen desempeño es recompensado mediante incentivos selectivos, y 3) un déficit significativo en [...] el grado en que las asignaciones presupuestarias y el número de plazas de empleados responden adecuadamente a las demandas del sistema” (FUSADES, 2010: 235). Así mismo, se advierte que “el país posee una de los niveles más altos de politización en el reclutamiento, promoción y despido de oficiales públicos” (FUSADES, 2010: 236).



Respecto a la *lucha contra la corrupción*, hay que decir que de acuerdo al índice de percepción elaborado por Transparencia Internacional, El Salvador ocupa el No. 80 del *ranking*, con un puntaje de 3.4, en un índice de 0 a 10, donde 0 significa una alta percepción de corrupción y 10 una alta percepción de transparencia. Si bien se trata de una cifra baja, el país no sólo ocupa el puesto 80 entre 183 países, sino que se ubica como el segundo menos corrupto de Centro América, después de Costa Rica. Pese a su ubicación relativamente favorable en el IPC de Amnistía internacional, “Al ser preguntados sobre la falta de transparencia y la corrupción, dos terceras partes de los salvadoreños (el 66.7%) opinaron que existe mucha o alguna corrupción entre los funcionarios públicos” (LAPOP, 2010: xxviii)

En 2011 se expidió una Ley de Ética Gubernamental, que prevé sanciones de multa por el incumplimiento de los deberes o la violación de las prohibiciones previstas en ella, y desde 1959 existe una Ley sobre enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados públicos, sin que haya noticia de que diera lugar a condena alguna. Otro punto problemático es la absoluta falta de regulación y control al financiamiento y gasto de los partidos políticos, tratándose de capital privado.

Sobre la sub-dimensión más problemática para El Salvador, esto es, *fuerzas de seguridad respetuosas de los derechos de los ciudadanos y bajo el control civil*, hay que resaltar que un tema controversial a inicios del 2012 fue la designación de un militar en cabeza del Ministerio de Seguridad Pública, ya que en los Acuerdos de Paz uno de los puntos fundamentales era separar la defensa nacional de la seguridad pública, dado el extraordinario poder y autonomía que tuvieron los militares hasta mediados de 1990 (Alcántara, 2008: 156), poder que mantienen en la actualidad no sólo por estar estrechamente ligados al partido político que detentó la presidencia durante veinte años, sino porque cuentan con un amplio apoyo social (LAPOP, 2010: 123).

Pérez y Córdoba (2003: 12) estiman el control civil de las fuerzas armadas de América Central y para el caso de El Salvador encuentran que la subordinación de los militares es mínima y sus prerrogativas muchas en materia de coordinación del sector defensa, poder frente al Congreso en la fiscalización de las Fuerzas Armadas y poder frente a funcionarios en la definición de políticas públicas de defensa. Así mismo, los uniformados mantienen un poder considerable en asuntos de inteligencia, su propio sistema de ascensos y su participación en la formación del gabinete.

### 3.3. Rendición de cuentas electoral e interinstitucional

En cuanto a *Rendición de Cuentas Electoral*, única dimensión en la que El Salvador puntúa por encima de 3.0, el rendimiento sigue siendo bajo frente a los demás países de la región,



especialmente tratándose de la sub-dimensión de presencia y estabilidad de alternativas políticas. En *Rendición de Cuentas Inter-institucional* obtiene un puntaje medio de 2.64, con déficit en descentralización e información plural e independiente.

Sobre la primera clase de *accountability* hay que destacar que las *elecciones* de 2009 marcan un punto de quiebre, pues llevaron a la primera alternancia electoral en la presidencia de la república, en unos comicios que se desarrollaron con normalidad (MOE-UE, El Salvador, 2009). En todo caso hay que llamar de nuevo la atención sobre la ausencia de regulación de la financiación de partidos y campañas, con los efectos adversos que ello tiene para la competencia electoral en condiciones de igualdad, así como no se puede perder de vista la conformación partidista del Tribunal Supremo Electoral (TSE), que si bien en un principio buscaba la vigilancia recíproca de los partidos ha terminado por permitir la formación de bloques, con el consiguiente sesgo político en sus decisiones (MOE-UE, El Salvador, 2009).

Las alternativas políticas se sitúan en dos polos opuestos de izquierda/derecha, representadas por el FMLN y ARENA que concentran el mayor número de votos en las distintas elecciones, con lo cual los partidos de Conciliación Nacional (PCN) y Demócrata Cristiano (PDC) –ambos ubicados en el polo de la derecha– no se muestran como verdaderas amenazas al poder establecido. Existen también, como se señaló al hablar de la participación, deficiencias en la democracia interna de los partidos así como las derivadas de la imposibilidad que existía para ejercer el voto desde el extranjero.

La *accountability inter-institucional* está caracterizada por unas relaciones Ejecutivo-Legislativo que, de acuerdo con el diseño legal y constitucional, deberían dar lugar a ella. Por un lado se fortalece el parlamento al estar prevista la presentación de informes anuales del ejecutivo, el establecimiento de comisiones para investigar a los ministros, la posibilidad de aprobar mociones de censura en su contra y adelantar juicio político al presidente; mientras los plazos para discutir el proyecto de presupuesto presentado por el gobierno -que de no tener aprobación legislativa no rige, quedando vigente el del período anterior- son bastante amplios. Por el otro lado, el ejecutivo no cuenta con capacidad para emitir decretos y sólo tiene exclusividad en las iniciativas de ley relacionadas con el presupuesto y tratados internacionales, así como tampoco puede influir fácilmente en la definición de la agenda parlamentaria -que debe ser aprobada por el pleno-, su poder de veto es medio (FUSADES, 2010) y no se permite la reelección presidencial inmediata.

Sobre el control judicial, cabe recordad que hay una *Sala de Constitucionalidad*, que hace parte de la CSJ y está influida por dinámicas partidistas, a pesar de lo cual en 2010 se emitieron fallos de relevancia, como los que declararon la inconstitucionalidad del sistema de lista bloqueada y cerrada en el parlamento, de la asignación en la Fiscalía General de la República del monopolio de la acción penal y de un apartado del Código Penal que excluía



de la responsabilidad por el delito de difamación a los dueños de los medios (DPLF y FESPAD, 2012: 10 y 11). Esta Sala conoce además de los trámites de amparo.

Las dificultades relacionadas con la *información plural e independiente* tienen que ver con que los medios de comunicación están en cabeza de grupos empresariales influyentes. Así mismo la falta de regulación de las campañas electorales influye negativamente, puesto que implica abusos en el uso de los medios para éstos efectos, relacionados con tiempos de propaganda política, publicidad oficial con fines electorales y falta de control del gasto (FUSADES, 2010). Otro problema radica en la falta de acceso a la información oficial que pone el Gobierno a disposición en sus páginas de internet y es necesario también llamar la atención sobre el poco desarrollo del periodismo de información y casos de autocensura de los propios medios.

En cuanto al *Defensor del Pueblo y otras Cortes de auditoría*, cabe recordar que en El Salvador el Ministerio Público está compuesto por el Fiscal General de la República, el Procurador General de la República y el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos. Éste último equivale a la figura que en otros países se conoce como *ombudsman* o defensor del pueblo, y si bien no tiene un predominio sobre los demás poderes, ni capacidad sancionatoria, formalmente se garantiza su independencia. Por su parte la Corte de Cuentas, a la que legalmente se le ha otorgado independencia funcional, administrativa y presupuestaria, así como capacidad sancionatoria, evidencia serias debilidades.

Por otra parte hay que señalar que en El Salvador es difícil hablar de una verdadera *descentralización*, sólo se han desconcentrado algunas competencias y aún muchas otras se comparten. Tanto la elección popular, como la autonomía económica, técnica y administrativa están previstas a nivel local y no regional: es el ejecutivo quien designa las autoridades regionales, mientras los municipios son regidos por Concejos elegidos por períodos de tres años, dominados por un solo partido y que no pueden imponer impuestos sin pasar por el Legislativo.

#### 4. Dimensiones sustantivas y capacidad de respuesta

Pasamos ahora a analizar los aspectos relacionados con la libertad, la equidad y la capacidad de respuesta, destacando –como en el apartado precedente– los aspectos más críticos de estas dimensiones.





#### 4.1. Libertad

En esta materia El Salvador se ubica entre las puntuaciones más bajas, con 2.17 para la toda la dimensión y con el puntaje más bajo de todos para la sub-dimensión *dignidad personal* (1.50). Las limitaciones a la dignidad tienen que ver con las propias limitaciones del derecho a la vida, en un país en el que en 2009 se cometieron 71 homicidios por cada 100.000 habitantes –cuando la Organización Mundial de la Salud considera epidemia de homicidios una tasa superior a 10 por cada 100.000 habitantes–; donde los detenidos preventivamente permanecen largos períodos en prisión, en condiciones de hacinamiento carcelario y sin separar hombres y mujeres, ni niños y adultos, mientras se mantiene la impunidad por los hechos relacionados con el conflicto armado.

Sobre los *derechos civiles* hay que decir que si bien la Constitución prevé varias libertades, la libre determinación no está consagrada como tal; aun cuando constitucionalmente se garantiza la libertad de culto, la iglesia católica tiene relaciones privilegiadas con el Estado, al reconocérsele constitucionalmente personalidad jurídica; se mantiene la criminalización del aborto en todas sus formas; hay restricciones a las libertades sindicales y no se garantiza que las personas pertenecientes a las minorías ejerzan plena y eficazmente todos sus derechos. La regulación sobre la libertad de expresión -contenida en la Ley de Acceso a la Información- es reciente (2010) y hay todavía importantes limitaciones en esta materia.

Por otro lado, no existe un mecanismo accesible y transparente para que el público se queje de sospechas de corrupción judicial, retardo en los tribunales o cualquier otro fallo en el sistema judicial, ya que la CSJ es la encargada de adelantar este tipo de investigaciones y se ha cuestionado su falta de independencia al hacerlo. Tampoco se ha ratificado el estatuto de Roma, que crea la Corte Penal Internacional.

Los *derechos políticos* se ven limitados porque, como se vio al estudiar participación, los mecanismos para hacerla efectiva están muy poco extendidos y se reducen en algunos casos al ámbito local, de forma que la intervención de los ciudadanos en la conducción de asuntos públicos es más bien excepcional. En cuanto al voto, como se ha visto se ejerce sólo por los salvadoreños que se encuentran en el país al momento de la elección, para elegir al presidente, legisladores y autoridades locales, más no regionales.

#### 4.2. Equidad

En esta dimensión, entendida en términos de eliminación de desigualdades y promoción de derechos sociales, el puntaje obtenido por El Salvador es de 2.17, concentrando los malos resultados en materia de discriminación y derechos económicos, sociales y culturales,

y no tanto en la asignación desigual de recursos, sub-dimensión donde los puntajes son similares a los de los países con alta y media calidad de la democracia.

En cuanto a discriminación, el informe de 2010 el Comité para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas señala su preocupación por: “la situación de marginación en que han vivido los diferentes pueblos indígenas en el Estado parte, la falta de reconocimiento pleno de los mismos, la falta de su reconocimiento estadístico en el censo de 2007, la ausencia de medidas especiales para promover la realización de sus derechos como pueblos y la ausencia de medidas de protección de los idiomas o lenguas indígenas”. Así mismo hay discriminación de género, aun cuando con muy pocos datos disponibles y discriminación contra trabajadores migrantes.

Sobre los *derechos sociales, económicos y culturales* hay que destacar como puntos críticos la gran importancia del subempleo y que “las tasas de desempleo se incrementan para los individuos de ambos sexos a medida que aumentan los años de estudio, pero el fenómeno es más marcado para las mujeres” (PNUD, 2008: 230). Así mismo, el Informe de Desarrollo Humano del 2010 destaca que “la idea que ha predominado en los últimos 20 años es que la seguridad alimentaria no debería de existir como política pública porque los mercados libres se hacen cargo de ella” (PNUD, 2010: 111).

A lo anterior hay que añadir los riesgos de origen ambiental a que está sometido el país, tanto por eventos geológicos e hidrometeorológicos, como por “a un aumento de la vulnerabilidad, resultado del estado de indefensión o falta de capacidades para hacer frente a los eventos catastróficos que caracteriza a buena parte de la población” (PNUD, 2010: 277).

Finalmente, aun cuando existe una Secretaria de Cultura de la Presidencia de la República, encargada de diseñar, promover, fomentar, propiciar y facilitar el desarrollo de la política cultural y artística nacional, los alcances en educación -con una “escolaridad promedio [que] apenas alcanza los 6 años [... y una] tasa de analfabetismo de las personas de 10 años ó más [...] del 14%” (PNUD, 2010: 57)-, dan luces sobre lo que se puede esperar en este ámbito.

#### 4.3. Capacidad de respuesta

Alcanza en El Salvador un puntaje medio de 2.88, medida a través de la legitimidad percibida del gobierno (3.00) y los recursos de los que dispone para atender las necesidades de la población (2.75), que pueden implicar restricciones a la capacidad de actuación.

Sobre la *legitimación*, siguiendo a Alcántara (2008) y con base en los datos de la encuesta del Proyecto de Opinión Pública de América Latina de la Universidad de Vanderbilt (LAPOP), hay que decir que aun cuando los ciudadanos salvadoreños manifiestan su apoyo





a la democracia (75,5 % en 2010, frente a un 78,4% en 2008), se muestran críticos con su funcionamiento. El grueso de las respuestas de dicha encuesta en 2010 sitúan al país entre algo democrático (44,9%) y poco democrático (33,6%), con una percepción más favorable a la de años anteriores. También el grueso de los ciudadanos expresa confianza en las instituciones. Estas opiniones pueden estar mediadas por la memoria de experiencias no democráticas pasadas y la transición de 1992, así como por la primera alternancia en el gobierno, en 2009.

En cuanto a la satisfacción sobre la implementación de políticas, hay que llamar la atención sobre el hecho de que “para el 2009 el 39.4% de la población que enfermó no hizo uso del sistema de salud, lo que evidencia un grave problema de déficit de atención” (PNUD, 2010: 120). En el caso de la educación los actores del sistema, incluidos los estudiantes y sus padres, advierten una serie de problemas, entre ellos “la limitada inversión del gobierno” (PNUD, 2010: 127 y 128). Finalmente, el PNUD (2010: 134) indica que “alrededor del 94% de los hogares pobres con personas mayores de 60 años no cuenta con una pensión”, a pesar de todo lo cual no es frecuente que se manifiesten expresiones de descontento o protesta.

En cuanto a los *factores económicos que limitan la capacidad de respuesta*, el Informe de Desarrollo Humano (2010) señala los problemas derivados de que El Salvador no haya alcanzado nunca “un crecimiento robusto y sostenido de su economía” (PNUD, 2010: 252). Así mismo, resalta las dificultades derivadas de bajos niveles de ahorro e inversión, la dependencia tecnológica del país y la tendencia al endeudamiento. A lo anterior se suma que “en El Salvador, invertir en la gente no ha gozado nunca de altos niveles de prioridad [...] En el caso de la educación, los niveles de gasto público son más bajos que el promedio tanto de los países América Latina, como de los países de renta media y del promedio mundial [...] El gasto público en salud de El Salvador también es inferior al promedio de América Latina y está muy por debajo del de aquellos países de alto desarrollo humano (PNUD, 2010: 264 y 267). A ello hay que sumar los costos de la desigualdad, la violencia y los desastres naturales.

## 5. Relaciones entre dimensiones

Las dimensiones estudiadas no son independientes unas de las otras, lo que se deduce de la definición empírica de cada una de ellas (Morlino, 2011). Se ha visto cómo la exploración de unas lleva a referencias hechas en otras, por lo que luego de dar una mirada un poco más detenida a cada una en las secciones pasadas, lo que procedería ahora es relacionarlas entre sí, tratando de desentrañar los factores que ayuden a entender porque los aspectos más críticos son los que fueron señalados.

En nuestro caso, sin embargo, hacer estas relaciones conlleva un problema, dado los bajos puntajes que en general obtienen las distintas dimensiones. La efectividad de la equidad y la libertad requieren un Estado de derecho que garantice la implementación de las garantías reconocidas, así como autoridades que lo hagan respetar mediante el sistema de pesos y contra pesos, mientras también los distintos tipos de rendición de cuentas necesitan de la efectiva vigencia de la ley. La participación y la capacidad de respuesta se relacionan tanto como la participación y la rendición de cuentas electoral. Las tradiciones autoritarias pueden afectar la participación, la competencia política y la capacidad de respuesta. Pero cómo saber en qué sentido se afectan unas a otras, y así tratar de encontrar posibles explicaciones, cuando lo que predomina son las deficiencias de todos los aspectos estudiados. Y así las cosas, cabe también preguntarse si tiene sentido estudiar calidad de la democracia en países donde la democracia es apenas mínima. ¿Es necesario entonces un cambio de perspectiva?

Para empezar, se defiende la necesidad del estudio de este tema en países como El Salvador, a pesar de los bajísimos puntajes, y principalmente en lo que tiene que ver con las dimensiones procedimentales, no hacerlo llevaría a desconocer los avances que se han hecho, por mínimos que parezcan, pero además tal vez estos casos resultan mucho más interesantes que los “exitosos” para desentrañar el porqué del fracaso de reformas institucionales llevadas luego de las transiciones y durante la democratización en la región.

Dicho esto, podríamos preguntarnos si en vez de centrar la atención en aquellas dimensiones y sub-dimensiones con puntajes más bajos, deberíamos hacerlo en aquellas con mejor puntuación, tratando de encontrar indicios sobre lo que funciona allí y no en las demás. Las fortalezas en El Salvador las encontramos tanto en rendición de cuentas electoral como en capacidad de respuesta, ¿que explica la diferencia entre estos resultados y los demás?

En cuanto a la capacidad de respuesta una hipótesis a plantear es aquella de que los puntajes sobre capacidad de respuesta en El Salvador son medios tal vez porque las demandas ciudadanas son bajas. No nos encontramos aquí, en general, con el ciudadano informado, participativo, e independiente, conocedor de sus necesidades y de la medida en que el gobierno responde a ellas, y exigente en cuanto aquello que el Estado le tiene que proveer para realizar materialmente sus derechos. Para continuar con el análisis de rendición de cuentas electoral, no sobra decir que se trata de la dimensión más procedimental de todas, y que además recibe especial atención tanto por parte de actores internacionales como domésticos, para dar cuenta de una verdadera transición de régimen político.

Sobre las demás dimensiones procedimentales, cabe llamar la atención sobre la disonancia entre los aspectos formales (lo que dice la ley) y el comportamiento de facto de las diferentes instituciones, así como la influencia que en ello tiene la concentración de poder entre dos partidos ideológicamente distantes pero que no han tenido inconveniente en pactar según sus propios intereses.



Es así como en El Salvador el diseño institucional por regla general favorece la rendición de cuentas interinstitucional, pero las dinámicas partidistas en el nombramiento de magistrados afectan su independencia y por lo tanto las oportunidades control, al igual que pasa tratándose del tribunal de cuentas y del tribunal electoral, por lo que también se termina afectando la rendición de cuentas electoral.

Lo mismo cabe decir frente a la estabilidad, pues si bien desde hace veinte años los mismos dos partidos se disputan el poder, con cada vez menores niveles de volatilidad —4.20 en 2009—, no hay una oposición fuerte y estructurada que, más allá de los acuerdos a que lleguen ARENA y el FMLN, haga prevalecer los controles previstos constitucionalmente y en otras normas nacionales e internacionales.

La alineación de los principales medios de comunicación con uno de los partidos políticos con mayor peso afecta el acceso a la información libre e independiente, y con ello la participación y la competencia, cualidades que también se ven influidas negativamente por la reinante inseguridad en medio de la que viven los ciudadanos salvadoreños y por aspectos estructurales, como los niveles de analfabetismo y las desigualdades imperantes en el país.

Tenemos entonces que si bien de acuerdo al marco teórico que se sigue puede hablarse de convergencia mutua de las distintas dimensiones (Morlino, 2011), donde todas se refuerzan o debilitan mutuamente, los malos resultados de El Salvador, que lo sitúan en el límite entre un régimen híbrido y una democracia (Morlino, 2011) impiden ver claramente correlaciones. Hipotéticamente podría hablarse de correlación, donde los malos resultados en cada dimensión se refuerzan mutuamente, sin embargo, se insiste, los bajos resultados generales impiden establecer la direccionalidad de tal relación. Cinco de las ocho dimensiones estudiadas alcanzan puntajes que van de 2.09 a 2.50, así: Estado de derecho (2.09), participación política (2.11), libertad y equidad (2.17), y competencia política (2.50). Al interior de éstas, algunas sub-dimensiones evidencian los puntos más críticos, como el muy bajo control civil de las fuerzas armadas, la falta de independencia judicial y los bajísimos puntajes para la dignidad personal y los derechos económicos y sociales.

Esto, traducido a la realidad salvadoreña, puede leerse como el legado de unos acuerdos que si bien pusieron fin a un conflicto sangriento, al mismo tiempo excluyeron a quienes no hacían parte de los mismos. Las dinámicas partidistas y de cuoteo político, donde dominan las partes que firmaron los mencionados acuerdos (y al interior de ellas sus líderes), han anulado las reformas institucionales implementadas después de 1992, de forma tal que las fuerzas armadas conservan gran parte de su poder, los jueces se mantienen a merced de quienes los designan, en medio de escasas oportunidades de participación y deliberación, en un contexto de violencia y exclusión.

Dos dimensiones se mantienen por debajo de 3.00 y por encima de 2.50, esto es la rendición de cuentas inter-institucional (2.64) y la capacidad de respuesta (2.88), sin embargo



la primera se ve afectada por la falta de información plural e independiente, lo que a su vez influye la segunda como quiera que los ciudadanos que evalúan la capacidad de respuesta del gobierno tienen un sesgo que merma su capacidad de evaluar la legitimidad del gobierno y sus limitaciones a la hora de llevar a cabo sus cometidos.

Finalmente, la única dimensión que puntúa por encima de tres es la de rendición de cuentas electoral (3.70), a la que ya nos referimos, sin embargo aquí debe insistirse en temas como las restricciones que existían para ejercer el derecho al voto desde el exterior, así como las deficiencias en las regulaciones en cuanto a financiación de partidos y campañas, y la ausencia de reales alternativas políticas, resultando claro cómo se conecta esta dimensión, que tiene mejores puntajes, con otras que no los tienen, como competencia política y participación.

Los resultados para El Salvador nos llevan a hablar de una democracia mínima o imperfecta (Morlino, 2011), en la cual apenas si se cumplen los umbrales básicos que llevan a la realización de los ideales de una democracia ideal, esto es, la igualdad y la equidad (Morlino, 2012). El hecho de no poder hablar de una “democracia delegativa”, en los términos de O’Donnell (2007), pues en El Salvador el parlamento tiene un poder considerable frente al ejecutivo, no quiere decir que nos encontremos ante una mejor perspectiva. No sólo porque los problemas de rendición de cuentas inter-institucional lo impiden, sino por las deficiencias en competencia y participación, engranajes de una democracia de calidad (Morlino, 2011), y sobre todo, porque en su conjunto todos aquellos aspectos que podrían hacerla una mejor democracia se comportan deficientemente.

¿Dónde está entonces la respuesta? Si siguiendo la propuesta teórica original nos concentramos en la dimensión con el puntaje más bajo, encontramos que ella es estado de derecho, y que su deficiente funcionamiento condiciona negativamente todo lo demás, ya que se trata de un aspecto esencial para garantizar derechos y realizar niveles más altos de democracia. No sólo el extraordinario poder que tienen las fuerzas militares en el país que se analiza contraviene un principio fundamental que debería regir a los estados democráticos, así como el extraordinario y extendido desamparo en cuanto a seguridad y orden civil, sino los muy bajos niveles de independencia judicial, sistema de justicia moderno y capacidad administrativa e institucional.

Si en su momento se hicieron reformas, auspiciadas en gran medida por la comunidad internacional, para garantizar la independencia judicial y el adecuado funcionamiento de un sistema de justicia completamente inoperante al momento de la transición, lo cierto es que los pactos entre partidos y el cuoteo político han conseguido dejar vacío el principio de superioridad de la ley.

El otro punto especialmente crítico es el de la participación, que sigue a estado de derecho con el segundo puntaje más bajo de las dimensiones en El Salvador y puede incidir negativamente en la capacidad de respuesta y la rendición de cuentas electoral. Sin embargo



cabe destacar que a inicios de 2013 (fuera del marco temporal que abarca este estudio) se aprobó y sancionó la ley que posibilita el voto desde el exterior, lo que implica un paso adelante en participación convencional, si bien todavía existen dudas acerca del éxito que tendrá la implementación de la medida, que se aplicará por primera vez en las elecciones presidenciales de febrero de 2014.

## 6. Conclusiones

El Salvador es un caso crítico en su conjunto. Sin embargo, tratándose de las dimensiones procedimentales llama la atención el muy bajo puntaje que obtienen Estado de derecho (2.09), participación (2.11) y competencia (2.50). Con puntajes por debajo de 3.0 la rendición de cuentas interinstitucional (2.64) y la capacidad de respuesta (2.88) se comportan un poco mejor, mientras la rendición de cuentas electoral obtiene una puntuación que está muy por encima de las demás dimensiones (3.70).

Podemos decir que la para la democracia salvadoreña, con un muy débil Estado de derecho –donde las fuerzas armadas conservan un importante poder y los jueces se encuentran coartados por intereses políticos, tal como sucede con el resto de la burocracia, y donde el Estado se muestra incapaz de brindar los más mínimos niveles de seguridad individual–, resulta muy difícil garantizar la efectividad de la equidad (2.17) y la libertad (2.17). Para ello un principio es reforzar la independencia y estabilidad de los funcionarios judiciales y la burocracia del Estado, mediante sistemas de mérito reales y efectivos.

La debilidad del Estado de derecho repercute además negativamente en las posibilidades de rendición de cuentas, lo que se agrava por los bajos niveles de participación y competencia en todos los niveles de la esfera política. El panorama no es prometedor pero se puede hacer un esfuerzo por superar algunos aspectos críticos mediante regulaciones pendientes -sobre todo en el ámbito electoral-, como aquellas sobre financiación de partidos y campañas, la regulación de mecanismos de democracia interna en los partidos y la previsión de formas de democracia directa y deliberativa. El derecho al voto de los salvadoreños desde el extranjero, que era otro de los temas pendientes, se reguló en 2013 y fue implementado en las elecciones presidenciales de principios del 2014.

Los resultados en cuanto a capacidad de respuesta y rendición de cuentas electoral, un poco más altos que para el resto de las dimensiones, no pueden servir para desconocer todo lo que hay por mejorar en la democracia salvadoreña, y el esfuerzo en este sentido debe ser integral, más aún cuando los déficits de cada una de las dimensiones impactan negativamente en las otras, generándose un círculo que termina poniendo a El Salvador en el límite de lo que puede considerarse una democracia.



La falta de una oposición fuerte y organizada, sumada a la debilidad de los pesos y contrapesos y una sociedad civil desmovilizada y apática, han servido para que se mantengan patrones que hacen a la democracia salvadoreña una democracia imperfecta. Poner fin al conflicto armado y garantizar un proceso electoral satisfactorio fue un paso importante hace veinte años pero ya no es suficiente o se requieren esfuerzos dirigidos a que los motores de la democracia funcionen correctamente para cristalizar sus ideales y para ello a El Salvador le queda un largo camino por recorrer.

## 7. Bibliografía

- Alcántara Manuel. *Sistemas Políticos de América Latina. Volumen II. México, América Central y El Caribe*. Madrid: Tecnos, 2008.
- Artiga-González, Álvaro. La financiación de los partidos políticos en El Salvador. En: Gutiérrez Pablo, Zovatto Daniel (Coordinadores). *Financiamiento de los partidos en América Latina*. Instituto Internacional para la Democracia y a la Asistencia Electoral (IDEA), Organización de los Estados Americanos (OEA) y Universidad Nacional Autónoma de México. México: 2011.
- Altman, David. "Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?". *Perfiles latinoamericanos*. 2010, vol.18, n.35, pp. 9-34. ISSN 0188-7653.
- Barahona de Brito, Alexandra; Aguilar Fernández, Paloma; Gonzales Enríquez, Carmen (eds.). *Las políticas hacia el pasado. Juicios, depuraciones, perdón y olvido en las nuevas democracias*. Madrid: Ediciones Istmo, 2002.
- Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). *Reporte de la Justicia en El Salvador, 2008-2009*. En: [http://www.cejamericas.org/reportes/2008-2009/pdf4/El\\_Salvador\\_08-09.pdf](http://www.cejamericas.org/reportes/2008-2009/pdf4/El_Salvador_08-09.pdf) (acceso, 13 de abril de 2012)
- Collins, Cath. *Post-transitional Justice. Human Rights Trials in Chile and El Salvador*. Pennsylvania: Editorial Penn State Press, 2010.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Informe Sobre la Situación de los Derechos Humanos en El Salvador*. En: <http://www.cidh.org/countryrep/ElSalvador-94sp/indice.htm> (acceso, 15 de mayo de 2012)
- Comité Contra la Tortura de las Naciones Unidas, *Observaciones Generales*, 2009. En: <http://www.ohchr.org/SP/countries/LACRegion/Pages/SVIndex.aspx> (acceso, 15 de mayo de 2012)
- Comité de Derechos de los Trabajadores Migrantes de las Naciones Unidas, 2009. En: <http://www.ohchr.org/SP/countries/LACRegion/Pages/SVIndex.aspx> (acceso, 19 de mayo de 2012)





- Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Observaciones*, 2010. En: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/467/01/PDF/G1046701.pdf?OpenElement> (acceso, 17 de mayo de 2012)
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 2008. En: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/603/13/PDF/N0860313.pdf?OpenElement> (acceso, 19 de mayo de 2012)
- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, *Observaciones Generales*, 2010. En: <http://www.ohchr.org/SP/countries/LACRegion/Pages/SVIndex.aspx> (acceso, 19 de mayo de 2012)
- Corte de Cuentas. *Memoria de Labores*, 2011. En: [http://www.cortedecuentas.gob.sv/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=24&Itemid=4](http://www.cortedecuentas.gob.sv/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=24&Itemid=4) (acceso, 2 de mayo de 2011)
- Dahl, Robert A. *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós, 2000
- Fundación para el Debido Proceso (DPLF) y Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD). *Informe sobre la situación de la independencia judicial en El Salvador*. Marzo de 2012. En: <http://www.dplf.org/uploads/1332861165.pdf> (acceso, 13 de abril de 2012)
- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). *Las Instituciones Democráticas en El Salvador: valoración de rendimientos y plan de fortalecimiento*. Antiguo Cuscatlán: Departamento de Estudios Legales, 2010.
- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). *Informe de Coyuntura Legal e Institucional*. Antiguo Cuscatlán: Departamento de Estudios Legales, 2010.
- Fundaungo. *El Salvador: Monografía de los partidos políticos*, 2011.
- Gutiérrez Pablo, Zovatto Daniel (Coordinadores). *Financiamiento de los partidos en América Latina*. Instituto Internacional para la Democracia y a la Asistencia Electoral (IDEA), Organización de los Estados Americanos (OEA) y Universidad Nacional Autónoma de México. México: 2011.
- Karl, Terry Lynn. "Dilemmas of Democratization in Latin America". *Comparative Politics* Vol. 23, n° 1. 1990: 1-21.
- Lazo Fuentes, Xiomara y Rey Tristan, Eduardo. "¿Es la justicia el precio de la paz? Logros y limitaciones en el proceso de paz salvadoreño. *Conflicto, memoria y pasados traumáticos: El Salvador contemporáneo*. Eduardo Rey Tristán y Pilar Cagiao Vila (Coords.). Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela, 2011, pp. 211-240
- Lapop, Iudop, Fundaungo. *Cultura política de la Democracia*, 2010.

- Maravall, José María. The rule of law as a political weapon. En: Maravall, José María y Przeworski, Adam. *Democracy and the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003: 261-301.
- Martí i Puig, Salvador. *Tiranías, rebeliones y democracia. Itinerarios políticos comparados en Centroamérica*. Barcelona: Edicions Bellaterra, 2004.
- Martínez barahona, Elena. *Seeking the Political Role of the third government branch. A comparative approach to High Courts in Central America*. Liepzig: VDM Verlag Dr. Müller, 2009.
- McAdams, James (Ed.). *Transitional Justice and the Rule of Law in New Democracies*. University of Notre Dame Press, 1997.
- Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE-UE, El Salvador) 2009.
- Morlino, Leonardo. “Calidad Democrática entre líderes y partidos”. *América Latina hoy: sociedad y política*. Carlos Moreira y Dante Avaro (Coords.). Buenos Aires: Teseo, Universidad Autónoma de Baja California, CPES, FEyRI, 2012, pp. 281-314
- Morlino, Leonardo. *Changes for Democracy: Actors, Structures, Processes*. Oxford University Press, 2011.
- Morlino, Leonardo. “Explicar la Calidad Democrática: ¿Qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias?”. *Revista de Ciencia Política*. Volumen 27, No. 2, 2007. Pp. 3-22.
- O’Donnell, Guillermo. *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007.
- O’Donnell, Guillermo; Schmitter, Phillipe. *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Vol. 4. Buenos Aires: Paidós, 1986.
- Observatorio de Instituciones Representativas (OIR), <http://americo.usal.es/oir/>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Informe de Verificación de la Implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco de el Salvador, correspondiente al período Agosto-Diciembre 2010*. En: [http://verificacion.oit.or.cr/images/pdf/inf\\_es\\_ago10dic10.pdf](http://verificacion.oit.or.cr/images/pdf/inf_es_ago10dic10.pdf) (acceso, 15 de mayo de 2012)
- Pásara, Luis. *Ley, justicia y sociedad en América Latina*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010.
- Pérez, Orlando y Córdova Macías, Ricardo. El rol de las Fuerzas Armadas y su impacto sobre la democracia. Análisis de la situación en América Central, 2003. En: <http://www.resdal.org/producciones-miembros/redes-03-perez.pdf> (acceso, 19 de abril de 2012)
- Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina. *Enforcing the rule of law: social accountability in the new Latin American democracies*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006.
- Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina. “Accountability Social, la otra cara del control” en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (eds.). *Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, Buenos Aires: Editorial Temas, 2002.





- Popkin, Margaret. *Peace without justice: Obstacles to building the rule of law in El Salvador*. University Park: The Pennsylvania State University, 2000.
- Procuraduría para la defensa de los Derechos Humanos. *Informe Anual de Labores del período comprendido del 1 de junio de 2010 al 31 de mayo de 2011*, presentado a la Asamblea Legislativa. En: <http://www.pddh.gob.sv/menudocs/menuinformes> (acceso, 2 de mayo de 2012)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano en El Salvador, 2010. De la pobreza y el consumismo al bienestar de la gente*. El Salvador, 2010. En: <http://www.pnud.org.sv/2007/idh/content/view/35/109/> (acceso, 11 de abril de 2012)
- Quiteño, Gloria y Vega, Lilian. 2008. "Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de El Salvador." Publicación de las Naciones Unidas. CEPAL. *Serie Desarrollo Territorial No. 4*. En: <http://www.eclac.cl/ilpes/publicaciones/xml/1/33871/SDT4.pdf> (acceso, 18 de mayo de 2012)
- Rouquié, Alain. "Los militares en la política latinoamericana desde 1930", en Leslie Bethell. Ed. *Historia de América Latina. Vol. 12. Política y sociedad desde 1930*. Barcelona: Cambridge University Press Crítica, 1997: 281-341.
- Sieder, Rachel. "Políticas de Guerra, Paz y Memoria en América Central". Barahona de Brito et al (eds.), *Las políticas hacia el pasado. Juicios, depuraciones, perdón y olvido en las nuevas democracias*. Madrid: Ediciones Istmo. 2002: 247-284.
- Transparencia Internacional. Índice de percepción de la corrupción, 2011. En: <http://cpi.transparency.org/cpi2011/>

Normas:

- Constitución Política de El Salvador
- Decreto No. 873 de 2011, Ley de Ética Gubernamental
- Decreto No. 534 de 2010, Ley de Acceso a la Información
- Decreto No. 756 de 2005, Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa
- Decreto No. 438 de 1995, Ley de la Corte de Cuentas
- Decreto No. 417 de 1992, Código Electoral de El Salvador
- Decreto No. 183 de 1992, Ley de la Procuraduría para los Derechos Humanos
- Decreto No. 274 de 1986, Código Municipal
- Decreto No. 81 de 1978, Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa
- Decreto No. 15 de 1972, Código del Trabajo
- Decreto No. 507 de 1961, Ley de Servicio Civil
- Decreto No. 2996 de 1960, Ley de Procedimientos Constitucionales
- Decreto No. 2833 de 1959, Ley sobre enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados públicos

# Guatemala, una democracia sin partidos

Carlos Meléndez\*

173



## Resumen:

De acuerdo con consensos de la literatura especializada, los partidos políticos son inevitables en democracias. Democracias sin partidos resultan “inimaginables” (Max Weber) o “impensables” (E.E.Shattschneider). En base al modelo democrático de Guatemala, el presente trabajo tiene por objeto responder las siguientes preguntas: ¿qué sucede cuando la democracia crece en un contexto de debilidad partidaria? ¿Cómo afecta al régimen político la permanencia de partidos que no están enraizados socialmente, que dejan de cumplir sus funciones y cuya “esperanza de vida” es exigua? ¿Cuál es la relación entre calidad de la democracia y fragilidad partidaria?

*Palabras clave:* sistema de partidos, calidad de la democracia.

## Abstract:

According to consensus in the literature, political parties are inevitable in democracies. Democracies without parties are “unimaginable” (Max Weber) or “unthinkable” (E.E. Shattschneider). Based on the democratic model of Guatemala, this paper aims to answer the following questions: What happens when democracy grows in a context of party weakness? How does the political regime permanence of parties that are not socially, they fail to fulfill their duties and whose “life expectancy” is rooted meager? What is the relationship between quality of democracy and party fragility?

*Keywords:* party system, quality of democracy.

## Introducción

Los partidos no solo suponen que políticos ambiciosos trabajen organizadamente, sino que además permitan canalizar las demandas sociales a través de sus particulares propuestas programáticas. El régimen democrático —en tanto plural, competitivo y receptor genuino de los requerimientos ciudadanos— supone un sistema de partidos activo, legítimo y vigente. El caso de Guatemala es propicio para responder las preguntas arriba planteadas. Como se verá a continuación, se trata de un país con la calidad más baja de democracia en América Latina —tanto en promedio como en varias de sus dimensiones— de acuerdo con la medición propuesta por Morlino (2012). Considero, a modo de hipótesis a responder a lo largo del presente texto, que ello se debe, en parte significativa, a la debilidad sistemática de los partidos políticos. Si bien es cierto que estamos ante un escenario adverso para el establecimiento y asentamiento de la democracia debido a la debilidad estatal histórica, discriminación social estructurada y herencia de una guerra civil de más de tres décadas; la ausencia de partidos institucionalizados, legítimos y con presencia territorial inhibe el afianzamiento y la interacción virtuosa de dimensiones claves de la democracia como el accountability electoral, inter-institucional, competencia política, participación política y “responsiveness”. Dado el déficit partidario, la democracia guatemalteca tiene serias dificultades para consolidarse más allá de las dimensiones electorales y formales. El análisis del caso permitirá una discusión teórica y comparada, y el señalamiento de una agenda enfocada en la relación entre calidad de la democracia y partidos políticos.

### 1. Breve contextualización histórica

A partir de 1985, Guatemala dejó atrás un periodo caracterizado por regímenes autoritarios (un continuo de elecciones fraudulentas), violencia interna y represión militar. Crisis económicas evidenciaron la inestabilidad de la coalición militar gobernante y la disposición a promover un cambio de régimen. La elección de Vinicio Cerezo (1985-1990) permitió el inicio de un periodo de democracia electoral vigente hasta la actualidad (Sonnleitner, 2009), aunque el legado de la guerra civil (Copeland, 2011) que enfrentara el Estado con varios grupos beligerantes de izquierda —URNG Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca— entre 1960 y 1996 (Porras, 2011), así como la debilidad institucional (Copeland, 2011), condicionan la caracterización del régimen como semi-democracia, de acuerdo con varios estudios (Lehoucq, 2012).

Las negociaciones de acuerdos de paz, primero con Cerezo y luego con Jorge Serrano (1991-1993), contribuyeron al proceso de liberalización del régimen político. En 1996, el



gobierno de Álvaro Arzú y la URNG firmaron acuerdos que implicaron no solo una mayor vocación al respeto y defensa de los derechos humanos, sino también el reconocimiento de la naturaleza multicultural del país (Comisión para el Esclarecimiento Histórico, 2006). Algunos instrumentos de justicia transicional fueron aplicados para asegurar la calidad de la democracia, aunque en este sentido el desarrollo sería paulatino.

Los legados de la guerra civil transfiguraron una estructura de relaciones económicas, culturales y sociales jerarquizada, que determinó un Estado excluyente y racista. De hecho la Comisión para el Esclarecimiento Histórico considera que la formación de un Estado democrático se ha visto permanentemente limitada por estos condicionamientos históricos (Comisión para el Esclarecimiento Histórico, 2006). Las constantes históricas confluyen en una pobreza derivada de la distribución desigual de la riqueza económica (complemento de la exclusión política), inequitativa distribución de la tierra agrícola, segregación y exclusión indígena justificada en una ideología de “inferioridad racial” y una tradición autoritaria.

Para el inicio del proceso democrático, los desafíos en el país se concentraron en llevar adelante procesos electorales libres y competitivos, en un sistema político que mantenía los legados reseñados. En primer lugar, construir un sistema electoral independiente y moderno implicaba vencer serios obstáculos estructurales como proveer un registro de identidad actualizado en un escenario post guerra. En segundo lugar, las relaciones entre ejecutivos y parlamentos no han estado exentos de tensiones como demuestra el caso del Presidente Serrano que en 1993 intentó cerrar el Congreso. De acuerdo con cálculos realizados por Lehoucq (2012), en promedio, los presidentes guatemaltecos entre 1985 y 2007 tuvieron el porcentaje más bajo de representación parlamentaria en la subregión centro americana (39.7%), lo cual es un indicador de la potencialidad de tensiones entre los poderes del Estado. Como balance, la política post-conflicto en Guatemala derivó en una semi-democracia (Polity IV) con indicadores sociales que registran un contexto de pobreza, inequidad y redistribución (26% de analfabetismo, 71 años como esperanza de vida, 25 como tasa de mortalidad infantil, de acuerdo con informe del Banco Mundial del 2011).

Estos condicionamientos confluyen con una representación política precaria. El sistema de partidos en Guatemala ha sido caracterizado regularmente como multipartidista, moderadamente polarizado y fluido (e.g. Artiga, 2010). Aunque el hecho que las funciones tradicionales de los partidos –canalización de intereses y demandas ciudadanas y organización de la competencia política– hayan sido desnaturalizadas (Estado de la Nación, 2011), ha llevado a algunos a ser más radicales con la caracterización de la constelación política guatemalteca, al punto de considerarlo un no-sistema (e.g. Sánchez, 2008). La volatilidad electoral propia de un sistema político sin partidos enraizados ni vínculos estables constituye un escenario retador para el fortalecimiento de la democracia más allá de sus dimensiones exclusivamente electorales.



## 2. Calidad de la democracia en Guatemala

En concordancia con los antecedentes que registra la literatura especializada, Guatemala es el país de América Latina con el promedio más bajo en Calidad de la Democracia de acuerdo con la medición propuesta por Leonardo Morlino. Dicho politólogo propone la operacionalización de un concepto referido a la “estructura institucional estable que se basa en la libertad e igualdad de los ciudadanos a través de un legítimo y correcto funcionamiento de sus instituciones y mecanismos” (Morlino, 2012). Este concepto, operacionalizado en ocho dimensiones (Estado de Derecho, Accountability Electoral, Accountability Inter-Institucional, Participación, Competencia, Responsiveness, Libertad y Equidad), conduce a puntajes otorgados por especialistas en base a información legal y empírica sobre las características del régimen político democrático. En base a esta medición, que es el promedio de cada una de las mediciones de las dimensiones, que van de 0 a 5, donde 0 es mínima calidad y 5 es máxima calidad, Guatemala es el país latinoamericano con más baja puntuación en la escala de calidad de la democracia. En detalle, inclusive, es el país que más bajo puesto en el ranking ocupa en las dimensiones de Estado de Derecho, Libertad y Equidad, lo cual configura una imagen general de gran debilidad democrática (ver Tabla 1). En lo que sigue del presente artículo ampliaremos el análisis de cada una de estas dimensiones, complementándolo con información cualitativa adicional a la estructura de la medición propuesta.

**Tabla 1: Dimensiones de la calidad de la democracia en Guatemala**

Evaluación cuantitativa	
Dimensión	Puntaje
Accountability electoral	3.57
Competencia política	3.17
Responsiveness	2.63
Accountability Inter-institucional	2.51
Participación política	2.34
Libertad	2.08
Estado de Derecho	1.88
Igualdad	1.42

Fuente: Katz y Morlino, 2012.  
 \* Todas las dimensiones tienen una escala de 0 (mín. calidad democrática) a 5 (máx. calidad democrática).  
 \*\* Promedios para todo el periodo, 1990-2010.



### 3. Competencia y participación política

Competencia y participación política han sido definidos recurrentemente como dimensiones estructurantes de la democracia (Dahl, 1979). De hecho, ambas afectan a los demás componentes de la calidad de la democracia, al punto de ser consideradas como “motores” que influyen en las otras cualidades (Diamond y Morlino, 2005). Ambas dimensiones se encuentran altamente correlacionadas, lo que reafirma las conexiones entre sí. Sin embargo, Guatemala es uno de los dos casos en los que la divergencia entre ambas es alta. Al igual que lo que sucede en Perú, se caracteriza por bajos niveles de participación complementados por altos niveles de competencia. Aquello parece un síndrome característicos de “democracias sin partidos”, donde se mantiene el juego electoral a la vez que la desafección ciudadana por la política.

#### 3.1. La competencia

Guatemala se caracteriza por niveles de competencia política medidos. En una escala que va de 0 (mínima calidad democrática) a 5 (máxima calidad democrática), el país obtiene un puntaje de 3.17. Es decir, la competencia entre actores políticos y sociales es baja (2.00), al igual que la competencia al interior de los actores políticos y sociales (2.50). Sin embargo la potencialidad de alternancia y, la alternancia misma en la práctica, son fundamentalmente altas (5.00). ¿Cómo es posible que configuraciones políticas de bajos niveles de competencia alcancen una posibilidad de alternancia del poder alta?

**Tabla 2: Sub-dimensiones de la competencia política en Guatemala**

Competencia política	
Sub-dimensiones	Puntaje
Resultado de la competencia política	5.00
Al interior de los actores políticos y sociales	2.50
Entre actores políticos y sociales	2.00
<b>Promedio</b>	<b>3.17</b>

Fuente: Katz y Morlino, 2012.

La volatilidad electoral en Guatemala es, de lejos, la más alta en América Central y una de las más altas en América Latina (solo detrás de Ecuador, Perú y Bolivia). Como lo señala Sánchez (2012), es difícil identificar otros casos de democracias producto de la tercera ola



en las que los partidos que dominaron las elecciones post-autoritarias se convirtieron en actores marginales apenas dos consultas después. De hecho, una de las “reglas de oro” en este país es que los partidos de gobierno no han logrado asegurar reelecciones. El partido en el poder, tiende a perder más de la mitad de su votación cuando busca la reelección y dos tercios o más de su caudal primigenio dos elecciones después.

Por lo tanto, en términos de resultados, la competencia política en Guatemala prácticamente asegura la alternancia. Pero ello se debe sobre todo a la fragilidad de los partidos políticos por mantener su caudal electoral, inclusive aquellos que logran acceder al poder. El “incumbency advantage”, que es prácticamente una norma en sistemas políticos institucionalizados, muestra su lado adverso en sistemas como el guatemalteco donde la permanencia en el poder desprestigia, deslegitima, corroe popularidad y convierte rápidamente al partido de gobierno en un “lame duck” anticipado.

El resultado cuantitativo de la dimensión de competencia política puede resultar engañoso si no se tiene en claro el origen de la alternancia potencial del sistema político guatemalteco. Sistemas políticos basados en partidos de baja institucionalización –sobre todo guiados por personalidades antes que por plataformas programáticas o ideológicas– producen una competencia política mediocre entre éstos y al interior de éstos. Entre actores resulta difícil para el elector identificar diferencias ideológicas, por lo que el carisma del líder se convierte en el principal activo, elemento cohesionador y signo distintivo de las organizaciones. Al interior de los actores, la jerarquización es alta y la competencia política depende exclusivamente de los designios del líder. Precisamente el carácter personalizado de los partidos guatemaltecos conllevan a que una vez que se desprestigia el jefe del partido, el caudal electoral de éste se debilita y favorezca así la volatilidad. Como señala Sonnleitner (2009), desde la elección de un presidente civil en 1985 hasta el 2009, más de 73 formaciones políticas han participado en seis elecciones generales consecutivas. La competencia política con alternancia no es, por lo tanto, producto de sinergías democráticas, sino de la baja institucionalización y alta personalización de los partidos políticos.

### 3.2. *La participación*

Guatemala se caracteriza por bajos niveles de participación política. En una escala que va de 0 (mínima calidad democrática) a 5 (máxima calidad democrática), el país obtiene un puntaje promedio de 2.34 en esta dimensión. Si bien es cierto se registran significativas oportunidades para la participación (3.20), la participación en partidos y asociaciones, así como a través de formas no convencionales, son de corto alcance y no disponibles con facilidad (puntaje de 2.25 en ambas sub-dimensiones). Las elecciones y otras formas de



participación política convencional (como referenda) presentan bajos niveles de activismo (2.00), al igual que la discusión deliberativa alrededor de pláticas específicas, ante gobiernos que no promueven el debate político con participación de la sociedad civil (2.00).

**Tabla 3: Sub-dimensiones de la participación política en Guatemala**

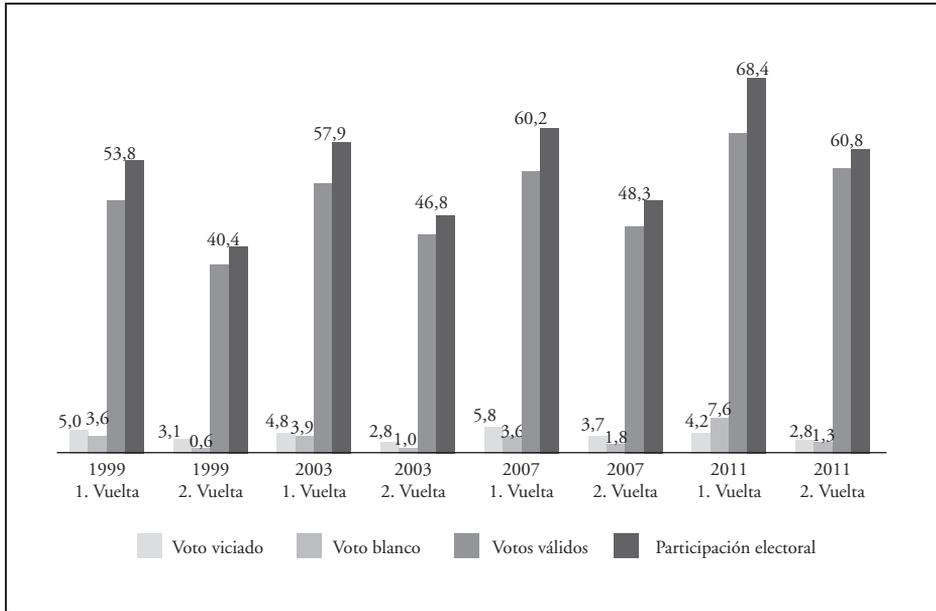
Participación política	
Sub-dimensiones	Puntaje
Oportunidades para la participación	3.20
Partidos y asociaciones	2.25
Participación no convencional	2.25
Elecciones y referenda	2.00
Democracia deliberativa	2.00
<b>Promedio</b>	<b>2.34</b>

Fuente: Katz y Morlino, 2012.

La Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) promulgada en 1985 tuvo significativas modificaciones en el 2004 y 2006, con impactos importantes en las elecciones del 2007 y del 2011. Una de las principales reformas tiene que ver con la creación del documento personal de identificación (DPI) y del Registro Nacional de Personas (RENAP). La modernización del sistema de identificación (basado en un documento seguro) permitió el incremento del tamaño del padrón electoral en un 18% (con respecto a las elecciones del 2007) y un cambio en la composición demográfica (por primera vez la proporción de mujeres fue superior a la de hombres: 51% contra 49%). Por primera vez en siete elecciones generales, la participación electoral en el 2011 llegó al 68% del total habilitado para votar (mayores de 18 años registrados) y la segunda vuelta del mismo año fue la de mayor concurrencia (60.8% del total habilitado). Hasta el 2007, la participación fue incrementándose paulatinamente (un promedio de 3 puntos porcentuales más que la elección anterior), pero desde la aplicación de la reforma (2006), el incremento ha sido notorio y positivo.



Gráfico 1 - Participación electoral en Guatemala 1999-2011



Fuente: Tribunal Supremo Electoral

Por participación electoral se asume la suma de los votos viciados, en blanco y válidos.

Las modificaciones propuestas por la Ley Electoral y de Partidos Políticos han sido, en general, bien recibidas por parte de la ciudadanía. De acuerdo con un estudio realizado por NDI y la Universidad de Notre Dame, más de la mitad de encuestados declaró estar “en fuerte acuerdo” con todas las reformas. La reforma con la mayor cantidad de apoyo es la de fortalecer las capacidades del Tribunal Supremo Electoral que alcanzó un 87% de apoyo (NDI, 2012).

A pesar de los esfuerzos y las medidas para alentar la participación política en Guatemala, existen serios obstáculos que impiden un mayor alcance de las reformas. Es necesario subrayar que el crimen y la violencia son abrumadoramente considerados como los problemas más graves que afectan al país, y que ello tiene consecuencias en la participación tanto de candidatos como de electores. De acuerdo con el estudio arriba mencionado, el 71% de guatemaltecos considera que aspirar a un puesto público es peligroso. A nivel de electores, de acuerdo con el estudio mencionado, el 13% de la población ha sido blanco de intimidación electoral. Es decir, que a pesar de las reglamentaciones establecidas para promover la participación electoral, la prevalencia de la violencia en el país se constituye en el primer impedimento práctico para conseguir los objetivos planteados.



Con respecto a mecanismos de participación directa, en Guatemala solo se han realizado dos consultas populares de alcance nacional. En enero de 1994 se llevó a cabo un referéndum para la reforma constitucional con solo el 15.9% de participación (la misma que fue aprobada). Y en mayo de 1999 se realizó la consulta sobre reformas constitucionales para implementar acuerdos de paz, con una participación del 18.6% (referéndum que fue rechazado) (Estado de la Nación, 2011). Este tipo de mecanismos de participación directa a nivel nacional llegan a ser muy marginales. De hecho, el porcentaje de ciudadanos no participa bajo ninguna modalidad es significativa (16.6%). De acuerdo con un estudio realizado por Estado de la Nación (2011), aproximadamente un cuarenta por ciento de la población ejercita una participación activa y multidimensional: vota y asiste a reuniones (34.5%); vota, protesta y asiste a reuniones (5.2%); protesta y asiste a reuniones (1.1%); y vota y protesta (1.6%). Por otro lado, la participación unidimensional (o de baja intensidad), es decir que solo vota o asiste a reuniones o protesta, llega aproximadamente a un tercio de la ciudadanía. Finalmente, un 16.6% indica no participar en asuntos públicos bajo ninguna modalidad. Estos resultados confirman el bajo nivel de involucramiento ciudadano a pesar que formalmente existen disponibilidades institucionales que, en teoría, podría alentar mayor participación.

**Tabla 4: Modos de participación ciudadana en Guatemala**

Modos de participación	Porcentaje
No vota ni participa en nada	16.6
<b>Participación unidimensional</b>	
Solo vota	27.4
Solo asiste a reuniones	12.9
Solo asiste a protestas	0.7
<b>Participación multidimensional</b>	
Vota y asiste a reuniones	34.5
Protesta y asiste a reuniones	1.1
Vota y protesta	1.6
Vota, protesta y asiste a reuniones	5.2
<b>Total</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Estado de la Nación, 2011.

#### 4. Rendición de cuentas (Accountability) y estado de derecho

El accountability vertical implícito en la política electoral no necesariamente implica un nivel similar en accountability inter-institucional (Foweraker y Kznaric, 2002). Guatemala grafica esta situación, sobre todo porque el aspecto horizontal de la rendición de cuentas dependen de las prerrogativas e influencia militar en el gobierno civil. Como indican los autores mencionados, los gobiernos son elegidos y se ha asegurado la alternancia en elecciones razonablemente libres e independientes, sin embargo, el ambiente institucional está lejos de haberse establecido con autonomía. En un país donde los abusos a los derechos civiles se mantienen, grupos específicos de la ciudadanía son blanco de tortura y desaparición (incluido periodistas, jueces y académicos), los avances en rendición de cuentas encuentran un obstáculo en un Estado de Derecho que no está garantizado por las mayorías y que tiene un sesgo discriminatorio.

182



##### 4.1. Accountability electoral

En una escala del 0 (mínima calidad democrática) y 5 (máxima calidad democrática) Guatemala obtiene un puntaje de 3.57 en Accountability Electoral, es decir en la cualidad por la cual los electores pueden premiar o castigar a los gobernantes en base al cumplimiento (o no) de las promesas de campaña, también llamado “accountability vertical”. La subdimensión con mayor puntaje es la relacionada con la libertad que tienen los partidos para organizarse democráticamente (4.02). Del mismo modo, se reconoce el sistema político guatemalteco con elecciones que reúnen condiciones de libres, justas, recurrentes y competitivas en un grado superior (3.75). Finalmente, la sub-dimensión de menor calidad se refiere a la débil presencia y estabilidad de alternativas políticas (2.95). Es decir que, en conjunto, se cumplen las condiciones funcionales para el accountability electoral, aunque sin una estable oferta de alternativas políticas.

**Tabla 5 - Sub-dimensiones de accountability electoral en Guatemala**

Accountability electoral	
Sub-dimensiones	Puntaje
Libertad de organización partidaria	4.02
Elecciones	3.75
Alternativas políticas	2.95
<b>Promedio</b>	<b>3.57</b>

Fuente: Katz y Morlino, 2012.

Las elecciones en Guatemala cumplen normalmente con los estándares de ser limpias, libres y justas, de acuerdo con distintos informes de observación electoral. De hecho, la pluralidad de veedurías activas durante los procesos electorales da cuenta de la preocupación por la transparencia y la competitividad de los comicios. Sin embargo, la confianza en el sistema electoral en sí no es tan abrumador como se supondría. El 60% de los que votaron en el 2007 consideran tener alguna o mucha confianza en las elecciones, porcentaje muy similar con respecto a los comicios del 2011 (LAPOP, 2012). No existe evidencia suficiente para señalar si la credibilidad en el sistema tiene un impacto en la participación electoral, pero es un elemento a considerar.

Sin embargo, el accountability vertical es limitado dada la fragilidad de las organizaciones partidarias. Ante una sociedad civil magullada por el legado de la guerra civil, y sin conexión fluida con organizaciones políticas volátiles, resulta complicado forjar identidades políticas y ciudadanía capaz de exigir el cumplimiento de transformación de las demandas electorales en políticas públicas. La histórica debilidad estatal guatemalteca es asumida como la principal causa para el ineficiente desempeño de los gobiernos (en todos los niveles), que obviamente conduce a una desafección ciudadana (Sánchez, 2009).

De acuerdo con la Ley Electoral y de Partidos Políticos, una organización partidaria requiere de al menos 50 municipios y un número de afiliados equivalente al 0.3% de empadronados, es decir aproximadamente 17,000 afiliados para las elecciones del 2011). En promedio, hacia el 2013, cada partido contaba con organización en 81 municipios y 20,090 afiliados, obviamente con variación favorable hacia los más exitosos electoralmente (ver tabla 5).

**Tabla 6 - Organización y afiliados de los partidos políticos guatemaltecos**

Partido	Número de municipios	Partido	Número de afiliados
LIDER	139	UNE	54,659
GANAN	130	PP	37,046
UNE	114	FRG	32,415
URNG	109	PAN	28,555
PP	86	GANAN	25,847

Fuente: ASIES, 2013.

Sin embargo, hay dos factores a considerar para comprender a cabalidad estas cifras. En primer lugar, la organización partidaria tiene un sesgo territorial, dependiente de las estructuras de la sociedad guatemalteca. La organización de los partidos es mayor en aquellas zonas donde la población rural es menor, en zonas de cabecera, donde el empadronamiento y el número de afiliados crece. Es decir, en las zonas de relativa presencia estatal, los parti-



dos logran un posicionamiento similar; pero no en las regiones de debilidad institucional, donde quizás sea más urgente su establecimiento (Brolo, 2013).

En segundo lugar, los partidos políticos son en realidad “franquicias” (Lemus, 2013), enfocados en lo electoral, con comités ejecutivos nacionales que ceden temporalmente la marca de los partidos a candidatos municipales, a cambio de que éstos últimos asuman los costos que obliga la Ley Electoral y de Partidos Políticos y promocionar la imagen de los candidatos nacionales. Dicha relación culmina luego de la coyuntura electoral y por lo tanto la existencia permanente de partidos resulta una ilusión, no existen organizaciones con voz ni voto en las decisiones tanto internas como externas de la política organizada (Brolo, 2013), debilitando aún más la posibilidad de accountability vertical.



#### 4.2. *Accountability interinstitucional*

El equilibrio de poderes es consustancial a la democracia. Ello no solamente implica balance entre los poderes del Estado, sino además capacidad de control. En una escala del 0 al 5, donde 0 es mínima calidad democrática y 5 es máxima calidad democrática, Guatemala alcanza un puntaje promedio de 2.51, siendo el más bajo de la región después de Perú. Considerando las sub-dimensiones de este aspecto, solo los poderes de control de parte de la Corte Suprema y Constitucional tienen un puntaje superior al promedio de la región (3.60). Tanto las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo y la distribución descentralizada del poder no conducen a un sistema equilibrado (2.40). La defensoría, como institución, no cuenta con tanta autonomía o capacidad de ejercer su independencia (2.13), y la información pública disponible dista mucho de ser plural e independiente (2.00). En consecuencia, Guatemala posee un sistema de accountability inter-institucional disminuido, que no es una garantía del “checks and balances” necesarios para una democracia consolidada.

**Tabla 7 - Sub-dimensiones de Accountability inter-Institucional en Guatemala**

Accountability inter-institucional	
Sub-dimensiones	Puntaje
Corte suprema o constitucional	3.60
Relaciones legislativo-ejecutivo	2.40
Descentralización	2.40
Ombudsman	2.13
Información plural e independiente	2.00
<b>Promedio</b>	<b>2.51</b>

Fuente: Katz y Morlino, 2012.

En Guatemala predominan los gobiernos divididos: quien controla el poder Ejecutivo no cuenta con mayorías parlamentarias. En la gestión anterior (2007), el partido de gobierno UNE contaba con 51 de 158 escaños (es decir el 32.3% de la representación parlamentaria). En la actualidad, el Partido Patriota cuenta con 56 de 158 (35%) (Tribunal Supremo Electoral). Esta situación, si bien inhibe a los Ejecutivos de gobernar sin plantear alianzas políticamente plurales, hace laboriosa la formación de mayorías políticas que respalden las prioridades gubernamentales. Con partidos débiles como los guatemaltecos, el contrapeso indispensable para democracias emergentes (Ejecutivos con minorías parlamentarias) se convierte en un potencial problema de gobernabilidad política.

Con respecto a los organismos de control, éstos no se caracterizan necesariamente por su autonomía profesional y partidaria. De acuerdo con indicadores elaborados por Estado de la Nación (2011), la autonomía partidaria del Tribunal Supremo Electoral se ha mantenido en media (puntaje de 2, en una escala que va del 1 al 3) desde 1998 hasta el 2006 (última información disponible); mientras que la autonomía profesional es una de las más bajas de la América Central (puntaje 1.3, en una escala que va del 1 al 10). En lo referido al papel de la Defensoría del Pueblo, esta institución mantiene vigencia, pero el número de quejas totales recibidas ha disminuido relativamente entre el 2002 (20 denuncias por 10 mil habitantes) y el 2009 (18 denuncias por 10 mil habitantes). En vez de consolidarse como institución a la que pueden acudir ciudadanos en busca del respeto de sus derechos, se registra un decrecimiento significativo en su cobertura (Estado de la Nación, 2011).

Una evaluación sobre la situación del accountability inter-institucional no estaría completo sin considerar el rol de los militares en el régimen político guatemalteco. Como se sabe, las fuerzas armadas han sido un poder de veto importante en el país. Luego de prácticamente 30 años bajo el dominio militar, las elecciones libres y justas de 1985 no marcaron necesariamente el inicio de un periodo completamente democrático. Los abusos a los derechos civiles continuaron y el sistema judicial ha fallado sistemáticamente en sus funciones, al estar supeditado a poderes de facto extra-constitucionales.

Un caso paradigmático por la evidencia de impunidad sobre los crímenes cometidos por militares y el rol que cumple la Corte Constitucional es el que involucra al general retirado Efraín Ríos Montt, presidente de facto de Guatemala entre 1982 y 1983. Casi veinte años después de la firma de los acuerdos de paz (1996), muy pocos de los antiguos jefes militares —en muchos casos señalados por los abusos cometidos durante la guerra— han sido juzgados. Ríos Montt, quien en juicio realizado este año, fue declarado culpable por el delito de genocidio (imponiéndole una condena de 50 años de prisión) y de crímenes contra la humanidad (otros 30 años de prisión). Sin embargo, días después la Corte de Constitucionalidad falló eliminando la última sentencia mencionada y ordenó, además,



repetir algunas actuaciones del proceso penal por “irregularidades”. En la actualidad, Ríos Montt se encuentra bajo arresto domiciliario, mientras que su próxima audiencia penal está programada para el 2014.

#### 4.3. Estado de derecho

Guatemala es el país latinoamericano con más bajo puntaje en la escala correspondiente a Estado de Derecho. En el continuum del 0 al 5 (donde 0 es mínima calidad democrática, y 5 es máxima), este país tiene un puntaje promedio de 1.88, con algunas subdimensiones con puntajes inclusive menores como son los casos de la seguridad individual y del orden civil (1.81) y de la lucha contra la corrupción, ilegalidad y abuso de parte de poderes del Estado (1.41). La ausencia de garantías institucionales de independencia del poder judicial (2.20) y como adelantábamos en el acápite anterior, el escaso respeto de las fuerzas de seguridad al derecho ciudadano (2.00) constituyen las principales características del déficit de Estado de derecho, que se complementan con una baja capacidad institucional y administrativa del Estado en el territorio (1.97).

Tabla 8 - Sub-dimensiones de estado de derecho en Guatemala

Estado de derecho	
Sub-dimensiones	Puntaje
Poder Judicial independiente	2.20
Fuerzas armadas bajo control civil	2.00
Capacidad institucional y admin.	1.97
Seguridad y orden civil	1.81
Lucha contra la corrupción	1.41
<b>Promedio</b>	<b>1.88</b>

Fuente: Katz y Morlino, 2012.

Como anticipamos en el acápite anterior, la debilidad del accountability inter-institucional (especialmente con el sistema judicial y con actores con poder de veto como los militares) tiene un impacto directo en la calidad del Estado de Derecho. A pesar de la transición democrática en Guatemala, los abusos a los derechos civiles continúan siendo omitidos de vigilancia. Inclusive los avances realizados en términos de representación de las minorías



étnicas, contrastan severamente con la afectación que en la práctica tienen estos sectores en materia de sus derechos. Por ejemplo, de acuerdo con Foweraker y Kznaric (2002) los grupos indígenas y campesinos en general han sido desalojados de sus tierras por oligarquías y propias fuerzas estatales. Los poderes oligárquicos contribuyen a un estado de derecho imperfecto a través del apoyo estructural a políticas clientelares, mientras que las fuerzas armadas y civiles no rinden sistemáticamente cuentas a gobiernos civiles elegidos. Por lo tanto, el uso privatizado de las fuerzas militares o la creación de organizaciones paramilitares que defienden intereses particulares afecta a un estado de derecho imperfecto y al fracaso permanente para alcanzar un régimen de derechos estables (Schirmer, 1998).

La debilidad del Estado de derecho tiene un efecto inclusive para el fortalecimiento de otras áreas de la democracia como es la del sufragio. Cuando un 13% del electorado fue intimidado para votar (o no hacerlo) y cuando un 17% ha estado involucrado en una actividad de compra de votos (NDI, 2012), queda demostrado que la violencia y la corrupción en un contexto de Estado de Derecho débil afecta de manera generalizada los derechos civiles y políticos a nivel individual. La consecuencia a nivel de los ciudadanos es denominada por algunos como una cultura política pesimista, caracterizada por el triunfo del interés individualista sobre la cohesión comunicativa. Este permanente e invasivo sentimiento de derrota permite la penetración de estrategias clientelares que ayudan a racionalizar el interés propio y la desafección por los partidos políticos (Copeland, 2011).

El Estado de derecho es altamente dependiente de la administración de justicia. Al respecto hay avances importantes, de hecho provenientes de actores externos. Gracias a la intervención de la Organización de Naciones Unidas se creó un órgano encargado de labores propias de una fiscalía que contribuya a la lucha contra la impunidad: la Comisión Internacional Contra la Impunidad. Por otra parte, se han incursionado en reformas que fortalezcan la independencia judicial. En 2009, se inició un proceso de selección de magistrados con una fuerte participación de la sociedad civil, de modo de evitar tener en estos cargos a personas no idóneas profesionalmente o con supuestos vínculos con el narcotráfico. Sin embargo, como es de suponer, este proceso de cambio es aún incipiente y no logra constituir en una reforma integral del sistema judicial (Estado de la Nación, 2011).

El accountability al poder militar es complicado en América Latina y particularmente en Guatemala. Existe un control civil formal, pero con escasas capacidades de supervisión real (Estado de la Nación, 2011). De acuerdo con Foweraker y Kznaric (2002), el gasto militar ha continuado creciendo después de la transición democrática –Guatemala es el país centroamericano con mayor presupuesto asignado al sector– y la constitución política posterior a la dictadura contiene cláusulas sobre prerrogativas e inmunidades militares que impiden el escrutinio democrático de las funciones de este actor. Al igual que la presencia



de otros actores de veto (como la oligarquía), este desbalance tiene un impacto en la construcción de un Estado de derecho totalmente democrático.

Con respecto a la seguridad y el orden civil, la inseguridad ciudadana es uno de los principales problemas del país. De hecho, de acuerdo a Estado de la Nación (2011), Guatemala es el punto central de la violencia homicida en América Central. Al respecto, Guatemala tiene la menor tasa de agentes policiales (1.5 por cada mil habitantes) en la región a pesar de ser el país que más homicidios padece (70 por cien mil habitantes) (Estado de la Nación, 2011). La naturaleza estructural del problema de violencia hace que las respuestas puramente penales y policiales sean insuficientes, con riesgo de impactar directamente en la situación de seguridad de los países de la región. Ello explica los puntajes tan bajos (a nivel continental) de las sub-dimensiones de Estado de derecho.



## 5. Libertad e igualdad.

Libertad e igualdad son dos dimensiones de la democracia que, especialmente en América Latina, están altamente correlacionadas, inclusive más que las dimensiones de participación y competencia (Katz y Morlino, 2012). De hecho es necesaria una consistencia fuerte entre estos aspectos sustantivos de la democracia. En el caso de Guatemala, como veremos a continuación, los niveles de libertad e igualdad guardan consistencia, pero de manera que configuran un cuadro deficitario: estamos frente a las áreas de democracia peor evaluadas en el continente. Tomando en cuenta los acápites previos, encontramos una notable diferencia entre una democracia que procedimentalmente ha logrado algunos avances (por lo menos a nivel de participación y competencia), pero que no guarda relación con los aspectos más sustantivos del régimen democrático.

### 5.1. Libertad

Guatemala y Nicaragua son los dos países con los puntajes más bajos en la escala de libertad. En un continuum que va del 0 (mínima calidad democrática) al 5 (máxima calidad democrática), obtienen un puntaje de 2.08. Esta escala mide la existencia de oportunidad en el sistema legal que garanticen la dignidad personal, los derechos civiles y los derechos políticos. En Guatemala, los derechos políticos de elegir directamente al gobierno y a representantes locales se encuentran disminuidos (2.50). Por otro lado, los derechos civiles están apenas garantizados y no existe un acceso igualitario y seguro a la justicia (2.00). Finalmente, la dignidad personal está escasamente reconocida y garantizada (1.75). La situación en conjunto con respecto a la libertad en este país no garantiza mínimos niveles de igualdad entre sus ciudadanos.

Tabla 9 - Sub-dimensiones de libertad en Guatemala

Libertad	
Sub-dimensiones	Puntaje
Derechos políticos	2.50
Derechos civiles	2.00
Dignidad personal	1.75
<b>Promedio</b>	<b>2.08</b>

Fuente: Katz y Morlino, 2012.

Al revisar los indicadores de Freedom House para Guatemala sobre la garantía del cumplimiento de los derechos políticos y libertades civiles encontramos avances parciales en ambas sub-dimensiones en la última década. En ambos casos, el país califica como “parcialmente libre” con puntajes de 3 y de 4, respectivamente (en una escala que va de 7 “no libre” a 1 “totalmente libre”). A diferencia de lo sostenido por Katz y Morlino (2012), que consideran mejores condiciones para el cumplimiento de los derechos políticos que civiles, Freedom House considera un escenario inverso. En ambos casos, se tratan de matices, pues coinciden en señalar las deficiencias en las garantías ciudadanas en el país.

Al analizar la percepción sobre la libertad para ejercer derechos políticos en Guatemala encontramos a un gran porcentaje de la ciudadana que no se siente libre para votar en elecciones nacionales (30.2%), para participar en grupos comunitarios (43.1%), para postular a cargos públicos (68.8%) o simplemente para manifestarse públicamente (57.4%) (LAPOP, 2012). El estudio mencionado profundiza en la identificación de factores asociados a la percepción de libertad para ejercer derechos políticos y concluye que las mujeres de piel oscura y con menor educación tienen menores probabilidades de percibir este tipo de libertades, lo cual da cuenta de la influencia de la estructura de la sociedad guatemalteca en las garantías de libertades.

El cumplimiento de derechos políticos, como el de elegir directamente a representantes, se encuentra supeditado de factores estructurales relacionados con el nivel de ingreso, la educación y el género. De acuerdo con datos de LAPOP (2012), el nivel de participación electoral en el 2011 se incrementa de acuerdo al ingreso de los ciudadanos. En el quintil más pobre de la población, solo el 71.6% votó en las elecciones del 2011. Este porcentaje es de 86% en el quintil más rico. Similares asimetrías encontramos en la influencia del grado de instrucción de los entrevistados. Entre quienes no tienen ninguna instrucción, el 71.6% votó en el 2011. Mientras entre quienes gozan de educación superior, este porcentaje es de 90.8%. Finalmente, los varones tienden a ejercer su derecho al voto en un porcentaje mayor (82.2%) que entre mujeres (75.2%). Factores estructurales propios de la sociedad guatemalteca, influyen en la práctica de los derechos políticos que formalmente se garantizan.



De acuerdo con distintos informes de organismos vinculados a la defensa y garantía de los Derechos Humanos, en el país se vulneran numerosos derechos civiles. En su último informe anual, el Procurador de los Derechos Humanos señala la violencia generalizada en el país como la principal amenaza a la garantía de derechos elementales, civiles y políticos. Aunque de acuerdo con las estadísticas oficiales (PNC e INACIF), en los últimos dos años se registra un descenso en las cifras de muertes violentas, continúan siendo millares por año, lo cual, "...dibuja un panorama en que el respeto y la protección a la vida, así como a la integridad física de las personas, siguen siendo graves, pues se demuestra que tales derechos aún no cuentan con las garantías eficaces para su pleno goce y cumplimiento en nuestra sociedad" (Procurador, 2012, p.46)

190



**Tabla 10 - Muertes violentas 2010-2012**  
Bases de datos de la PNC, INACIF, SICOMP  
Disminución anual absoluta y porcentual

Dirección General de la Policía Nacional Civil - PNC			
Año	2010	2011	2012
Frecuencia	5,960	5,681	5,155
Disminución		-279	-526
Disminución %		-4.68%	-9.25%
Tasa x 100 mil Hab	41	39	34
Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala - INACIF			
Año	2010	2011	2012
Frecuencia	6,684	6,240	6,025
Disminución		-444	-215
Disminución %		-6.60%	-3.44%
Tasa x 100 mil Hab	47	42	40
Sistema Informático de Control de Gestión de Casos del Ministerio Público - SICOMP			
Año	2010	2011	2012
Frecuencia	10,859	6,127	5,632
Disminución		-4,732	-495
Disminución %		-43.58%	-8.08%
Tasa x 100 mil Hab	76	42	37

Fuente: Procurador de los Derechos Humanos

## 5.2. Igualdad

Guatemala es el país latinoamericano con los indicadores más bajos de Igualdad, tanto a nivel de la dimensión como de las respectivas sub-dimensiones. En un continuum que va de 0 (mínima calidad democrática) a 5 (máxima calidad democrática), el país obtiene un promedio de 1.42 puntos en la escala referida a los derechos sociales, económicos y culturales que son dimensiones claves para superar brechas de desigualdad económicas y educativas, así como patrones de discriminación étnica y de género. Guatemala no ha logrado desarrollar un estado de bienestar efectivo que garantice derechos sociales, económicos y culturales (2.00). Con respecto a la alocaación de recursos económicos, culturales y sociales, el país configura una estructura de concentración de los recursos en contextos de pobreza expandida y generalizada (1.25). Finalmente, existe una discriminación estructurada tanto en términos étnicos como de género y otras minorías. (1.00)



**Tabla 9: Sub-dimensiones de igualdad en Guatemala**

Igualdad	
Sub-dimensiones	Puntaje
Derechos sociales, económicos y culturales	2.00
Recursos económicos, culturales y sociales	1.25
Discriminación	1.00
<b>Promedio</b>	<b>1.42</b>

Fuente: Katz y Morlino, 2012.

De acuerdo con informes de la CEPAL (2012), Guatemala tiene uno de los porcentajes más altos de pobreza e indigencia en el continente. En el primer caso, ha pasado del 60.2% en el 2002 al 54.8% en el 2010, y en el segundo del 30.9% al 29.1% en el mismo periodo, avances muy lentos e insuficientes, sobre todo, si se le compara con el resto de países.

El nivel de ingreso tiene un impacto notable sobre la garantía de derechos sociales y culturales, como por ejemplo el acceso a la educación. De acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadística (2004), entre aquellos ciudadanos ubicados en la escala de ingreso “bajo extremo”, el 47.6% no cuenta con escolaridad y solo el 0.6% con educación superior. Entre aquellos ubicados en el nivel “bajo”, el 37.1% no cuenta con escolaridad y el 0.1% con educación universitaria. Caso inverso sucede entre aquellos ubicados en el nivel “alto”, entre los cuales solo el 1.4% no accedió al sistema educativo y el 38.2% a la educación superior.

De hecho en América Central, Guatemala (conjuntamente con El Salvador) es el país que menos redistribuye y que menos gasto social invierte. Se trata no solamente de los estados más pequeños, sino limitados en torno a su contribución al Producto Bruto Interno. Los gastos del sector público llega apenas al 16.1% del PBI, porcentaje que está alrededor del 24% en países como Costa Rica, Nicaragua y Panamá (Lehoucq, 2012).

Evidentemente la estructura de desigualdad social en el país tiene una clara característica étnica. De acuerdo con el Informe Nacional de Desarrollo Humano (2012), el ingreso per cápita anual varía entre los grupos no indígenas e indígenas. De hecho la brecha salarial tiende a ser mayor entre los 35 y 55 años. Ni siquiera los grupos indígenas con mayor ingreso (Kaqchikeles y K'iche') no cubren ni el 50% de los ingresos de la población no indígena. Este tipo de desigualdad se reproduce también en el acceso a servicios estatales.

192



## 6. Responsiveness

Guatemala es uno de los países latinoamericanos con menor puntaje en la escala de “responsiveness” (reciprocidad) que examina la actitud favorable de la ciudadanía con las instituciones democráticas existentes y la aprobación de sus actividades, así como los recursos que tiene el gobierno para responder a las necesidades de su ciudadanía. En una escala del 0 (mínima calidad democrática) al 5 (máxima calidad democrática), Guatemala alcanza un puntaje promedio de 2.63, solo superior a los casos de Paraguay y Nicaragua. Aunque no figuran serios obstáculos a la democracia, en términos de límites económicos o políticos (3.25), el régimen sí tiene una baja legitimidad e insatisfacción (2.00).

Tabla 12 - Sub-dimensiones de Responsiveness en Guatemala

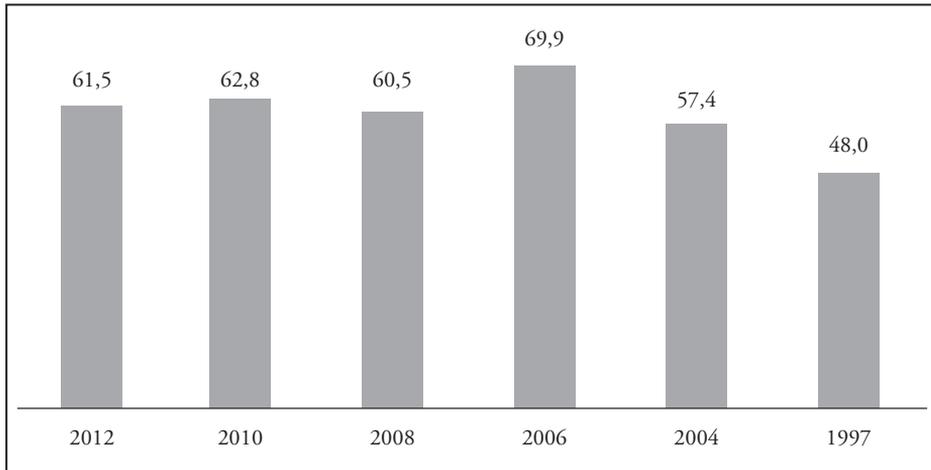
Responsiveness	
Sub-dimensiones	Puntaje
Obstáculos a la democracia (límites objetivos)	3.25
Legitimidad percibida (límites subjetivos)	2.00
<b>Promedio</b>	<b>2.63</b>

Fuente: Katz y Morlino, 2012.

De acuerdo con los datos de LAPOP, el apoyo a la democracia ha crecido en Guatemala en los últimos 15 años. En 1997, el 48% de la población apoyaba a la democracia, mientras que en la actualidad ese porcentaje llega al 61.5%, alrededor del estándar desde el 2008. Lo que resulta preocupante para la legitimidad del régimen en el país, es que alrededor de un 40% de

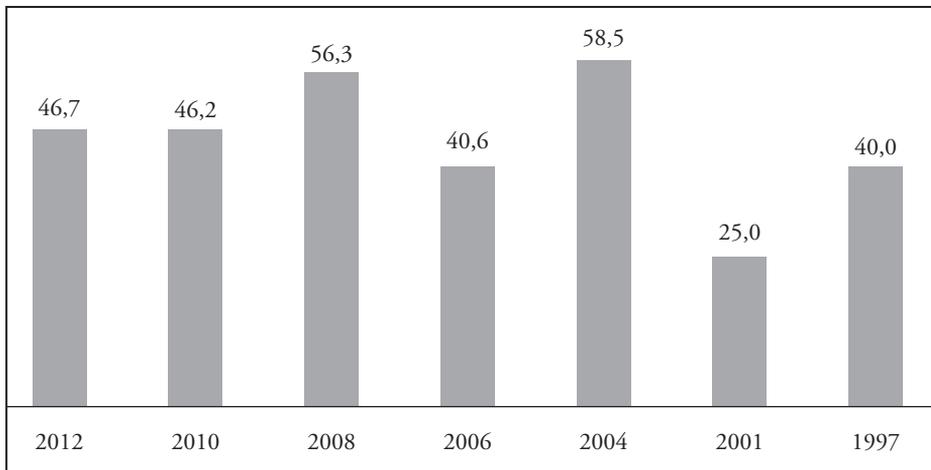
la población no apoya la democracia que se ha establecido. De hecho, cuando se trata de evaluar la satisfacción del régimen, los porcentajes son menores. Desde el 2010 en adelante, solo un 46% de la población se siente “satisfecha” o “muy satisfecha” con el régimen, porcentajes notoriamente menores a los obtenidos en el 2004 y en el 2008. En general, ambos indicadores muestran serios problemas de legitimidad de la democracia en su conjunto en el país.

**Gráfico 2: Apoyo a la democracia en Guatemala**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de LAPOP 1997-2012.

**Gráfico 3: Satisfacción con la democracia en Guatemala**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de LAPOP 1997-2012.

En términos de “responsiveness”, Guatemala también figura entre los países con más bajos niveles (solo superiores a Nicaragua y Paraguay). Un apoyo a la democracia medio, así como más de la mitad de la población insatisfecha por largo tiempo, terminan deslegitimando la política nacional, con lo cual existe una consistencia (negativa) a lo largo de prácticamente todas las dimensiones de la calidad de la democracia. Si existe un país que representa una “baja calidad” de la democracia, se trata de Guatemala, tanto en sus áreas procedimentales, sustantivas, como de legitimidad.

## 7. Conclusión

194



La literatura especializada considera que la debilidad de los partidos políticos tiene consecuencias severas para la institucionalidad democrática (Levitsky y Cameron, 2003). Los partidos políticos enraizados en la sociedad terminan siendo actores vitales en el cumplimiento de las dimensiones procedimentales, sustantivas y de legitimidad de la democracia. No es casual, que la ausencia de organizaciones políticas con identidad en la ciudadanía, estén relacionados con una de las democracias de menor calidad como Guatemala.

Diagnósticos actualizados (e.g. ASIES 2013) confirman los altos niveles de informalidad de las organizaciones políticas. Los partidos guatemaltecos son débiles, temporales, que no contribuyen a la institucionalización política, que por lo menos a nivel de su conformación no son representativos de sectores claves de la sociedad. Con la debilidad partidaria que se evidencia en la alta volatilidad electoral y la incapacidad de formar proyectos a largo plazo, la viabilidad de una democracia de calidad es limitada.

Con respecto a las dimensiones procedimentales de la democracia, la competencia política y la alternancia –que son los aspectos de mayor fortaleza relativa en Guatemala– se explica paradójicamente por la debilidad partidaria. Al tratarse de organizaciones volátiles –inclusive los que llegan al poder no logran consolidarse–, la alternancia política está garantizada, precisamente a costa de la fragilidad institucional de los actores en competencia. Si bien es cierto la participación electoral se ha mantenido como la vía para la designación de gobernantes, el sistema electoral es aún deficitario (con problemas que tienen que ver con la debilidad estatal, como por ejemplo un limitado registro civil) y muy sensible a la violencia estructural del país así como a la corrupción generalizada. Con altos niveles de intimidación y de clientelismo, los procesos electorales son instituciones corrompidas que pueden llegar a tergiversar la voz de los ciudadanos.

Con respecto al accountability vertical implícito en la política electoral, su fortalecimiento no necesariamente implica un nivel sismilar en accountability inter-institucional. Con respecto al accountability electoral, se han dado grandes avances a partir de la libera-

lización del régimen político, con mayores libertades de organización, elecciones limpias libres y justas, y con alternativas políticas. Sin embargo, un Estado históricamente debilitado no garantiza altos niveles de confianza en la burocracia estatal ni en las autoridades electorales. Esta deficiencia se emparenta con un Estado de derecho debilitado también, influenciado por los legales militares aún influyentes y por oligarquías que, al imponer sus intereses, continúan reproduciendo las diferencias y discriminaciones de un país con un alto porcentaje de población indígena asociada con bajos niveles de ingreso.

Con respecto a las dimensiones sustantivas de la democracia, como la libertad y la equidad, las deficiencias estructurales del país influyen en el incumplimiento sistemático del respeto y la protección a la vida, así como las restricciones propias de un Estado con escasos recursos y con incapacidad de redistribuir sus servicios de modo de asegurar un acceso equitativo a éstos. Sin partidos políticos legítimos que sean los mediadores de la sociedad ante la política (dimensión de responsiveness), el aseguramiento de los aspectos sustantivos de la democracia continúa siendo solo un ejercicio teórico en Guatemala. Con un Estado históricamente débil y partidos volátiles que no logran institucionarse, las posibilidades de asegurar una democracia de altas calidades son escasas. A pesar que la dimensión electoral se mantiene vigente y no existen al menos indicios de retroceso, factores históricos y estructurales como los legados de la guerra civil (violencia), poderes de veto anti-institucionales (militares y oligarquías) y sub-desarrollo continúan afectando sin freno el régimen democrático, ante la ausencia de intermediadores efectivos como podrían ser partidos y sociedad civil organizados.



## 8. Bibliografía

- Artiga, Alvaro (2010). "Democratización en el acceso al poder en Centroamérica". San José: Programa Estado de la Nación.
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales (2013). *Partidos Políticos Guatemaltecos. Cobertura territorial y organización interna*. Guatemala: ASIES.
- Banco Mundial (2011). *Informe Anual. Reseña del Ejercicio*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Brolo, Javier (2013). "Escasa organización y afiliación partidaria en Guatemala". En: Asociación de Investigación y Estudios Sociales ASIES (eds). *Partidos políticos guatemaltecos: cobertura territorial y organización interna*. Ciudad de Guatemala: ASIES.
- CEPAL-Naciones Unidas (2012). *Panorama Social de América Latina*. Documento informativo.



- Comisión para el Esclarecimiento Histórico. (2006). *Guatemala: Causas y Orígenes del Enfrentamiento Armado Interno*. Guatemala: F&G Editores.
- Copeland, Nick (2011). "Guatemala will never change: radical pessimism and the politics of personal interest in the western highlands". *Journal of Latin American Studies*. Cambridge University Press.
- Dahl, Robert (1971). *Poliarchy. Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Instituto Nacional de Estadística (varios años). *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos – ENEI*. Guatemala: Gobierno de Guatemala.
- Estado de la Nación (2011). *Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. Capítulo 6: Panorama Político. San José: Programa Estado de la Nación.
- Foweraker, Joe y Roman Kzmaric (2002), "The Uneven performance of Third Wave Democracies: electoral politics and the imperfect Rule of Law in Latin America", *Latin American Politics and Society*, Vol 44 No.3 (Autumn): 29-60.
- Katz, Gabriel y Leonardo Morlino (2012). "What qualities of Democracy in Latin America?". Conferencia Magistral presentada en el Primer Congreso Peruano de Estudios Electorales. Lima, Octubre.
- Latin American Public Opinion Project – LAPOP (2012). *Cultura política de la democracia en Guatemala y en las Américas. Hacia la igualdad de oportunidades*. Guatemala: ASIES y Vanderbilt University
- Lehoucq, Fabrice (2012). *The politics of modern Central America. Civil War, Democratization, and Underdevelopment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lemus, Jonatán (2013). "Partidos franquicia: la distorsión del modelo de organización de la Ley Electoral y de Partidos Políticos". En: Asociación de Investigación y Estudios Sociales ASIES (eds). *Partidos políticos guatemaltecos: cobertura territorial y organización interna*. Ciudad de Guatemala: ASIES.
- Levitsky, Steven y Maxwell Cameron (2003). "Democracy without parties? Political parties and Regime Change in Fujimori's Perú". *Latin American Politics and Society*. Vol.45, No.3 (Autumn), pp.1-33
- Morlino, Leonardo (2012). "Calidad democrática entre líderes y partidos". Mimeo.
- National Democratic Institute – Guatemala (2012). *Una aproximación a las percepciones de la ciudadanía sobre la compra de votos y la intimidación de votantes en el régimen político electoral guatemalteco*. Guatemala: NDI-Acción Ciudadana.
- Porras, Gustavo (2011). *Las huellas de Guatemala*. Guatemala: F&G editores.
- Procurador de los Derechos Humanos. (2012). *Informe Anual Circunstanciado. Situación de los derechos humanos de Guatemala*. Ciudad de Guatemala: Procurador de los Derechos Humanos.

- Sánchez, Omar (2008). "Guatemala's Party Universe: A Case Study in Underinstitutionalization". *Latin American Politics & Society* 50.1 (Spring): 123-151.
- Schirmer, Jennifer (1998). *The Guatemalan Military Project: A violence called democracy*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Sonnleitner, Willbald (2009). "Dos décadas de elecciones en Guatemala: en las fronteras de la democratización". *Estudios Sociológicos*. Volumen 27 No 80 (Mayo-Agosto): 509-549
- Trudeau, Robert (1993). *Guatemalan Politics: The popular struggle for Democracy*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publisher.





# Fortalezas y debilidades de una democracia de calidad en Uruguay

Carlos Moreira\*

199



## Resumen:

Definido a grandes rasgos, el tema del presente artículo es la calidad de la democracia en Uruguay. El objetivo es realizar un balance de fortalezas y debilidades de la misma, inscribiendo el trabajo dentro de una de las áreas de mayor desarrollo, conceptual y metodológico, de la ciencia política comparada contemporánea.

*Palabras clave:* democracia, resultados, solidaridad, igualdad.

## Abstract:

Defined broadly, the subject of this chapter is quality of democracy in Uruguay. The aim is to compare the strengths and weaknesses Uruguayan democracy. The article is focusing on one of the areas of greatest development, conceptual and methodological, comparative politics of contemporary science.

*Keywords:* democracy, responsiveness, solidarity, equality.

---

Profesor Investigador, Universidad de Baja California – UABC. Miembro del Sistema Nacional de Investigación (SNI) de México, Nivel 1. Correo electrónico [cmoreira07@yahoo.com](mailto:cmoreira07@yahoo.com)

## Introducción

El punto de partida teórico es la definición de Leonardo Morlino según la cual una democracia de calidad es aquella que desarrolla satisfactoriamente procedimientos destinados a favorecer la libertad y la igualdad civil y política, y cuyas políticas públicas satisfacen las demandas de los ciudadanos. Siguiendo el marco metodológico del politólogo italiano, examinaré el rendimiento de la democracia uruguaya tomando en cuenta cinco dimensiones procedimentales (estado de derecho, rendición de cuentas electoral, rendición de cuentas interinstitucional, participación política, competencia política), una dimensión de resultados de las políticas públicas (*responsiveness*) y dos dimensiones de contenido (libertad y solidaridad/igualdad) (Morlino, 2012 y 2011).

Desde el punto de vista empírico, los datos fueron recogidos para el período 2000-2012, y hemos asignado promedios a cada una de las dimensiones y sus subdimensiones en una escala de valores ordinales donde 1 (uno) significa mínima calidad democrática y 5 (cinco) máxima calidad democrática. A los efectos de facilitar la comprensión de este artículo, consideraremos que los valores entre 1.0 y 2.4 indican la presencia de baja calidad, entre 2.5 y 3.6 mediana calidad, y entre 3.7 y 5.0 alta calidad.

Los estudios sobre la calidad de la democracia llevan más de una década de desarrollo, y existen diversos índices para medir la misma. En todos ellos, Uruguay aparece en posiciones de privilegio, compartiendo la cima con Chile y Costa Rica. Para *Freedom House* (2013), Uruguay obtiene con Chile y Costa Rica el puntaje óptimo en derechos políticos y libertades civiles, las dos dimensiones de su índice anual *Freedom in the World*. Por su parte, para la *Fundación Konrad Adenauer* (2012) la democracia uruguaya es de alto desarrollo democrático, y con la costarricense y la chilena son las mejores del continente latinoamericano, tal cual se lee en el Índice de Desarrollo Democrático (IDD). Incluso Uruguay presenta una trayectoria de variaciones positivas entre el año 2011 y el año 2012, en las cuatro dimensiones del IDD: elecciones libres, sufragio universal y participación plena; derechos políticos y libertades civiles; calidad institucional y eficiencia política; y ejercicio de poder efectivo para gobernar. Por último, para *The Economist Intelligence Unit* (2011) Uruguay tiene también una posición destacada en las cinco dimensiones que se toman en cuenta: proceso electoral y pluralismo, libertades civiles, funcionamiento del gobierno, participación política y cultura política. Según su *Democracy Index*, el país ocupa el primer lugar en la región y el 17° en el mundo.

Dentro de este panorama, un primer aporte que nuestro trabajo pretende realizar respecto a las citadas mediciones es de tipo metodológico: la información que sirvió de apoyo a nuestra evaluación no procedió de encuestas a élites, expertos o ciudadanos (como en la mayoría de los trabajos citados, salvo IDD de Konrad Adenauer), sino de fuentes primarias



y secundarias. En segundo lugar, nuestro trabajo considera comparativamente una mayor cantidad de dimensiones, subdimensiones e indicadores que los demás estudios y esta desagregación de la información fue una herramienta fundamental para el análisis. No solo permitió ubicar el caso nacional en algún punto de la línea entre democracias de alta calidad y baja calidad, como también lo hacen las otras mediciones, sino que facultó a identificar con precisión zonas consolidadas y de riesgo de la democracia uruguaya, a la vez que sugerir lineamientos de políticas públicas para abordar las situaciones problemáticas. En tercer lugar, un aspecto adicional a considerar es que se trata del primer esfuerzo de investigación que se realiza para aplicar los lineamientos teóricos y metodológicos de Leonardo Morlino sobre el caso uruguayo.

En lo que sigue, el contenido de este artículo está dividido en seis secciones y un apartado final de conclusiones. En la primera sección el lector encontrará brevemente las definiciones conceptuales de las ocho dimensiones que se abordan en el trabajo. En la segunda sección se presentan los promedios asignados a las dimensiones y subdimensiones, realizando un primer abordaje de importantes cuestiones que luego serán desarrolladas en el resto del capítulo. En las secciones: tercera, cuarta y quinta se analizan cualitativamente los principales aspectos de las dimensiones procedimentales, específicamente de aquellas donde la democracia uruguaya presenta aspectos más críticos, a saber: estado de derecho, rendición de cuentas interinstitucional y participación política. En la sexta sección se abordan cualitativamente las cuestiones relacionados a la capacidad de respuesta (*responsiveness*), así como las dimensiones de resultados, haciendo énfasis nuevamente en aquellas subdimensiones con promedios más problemáticos. Y finalmente, a manera de conclusiones del trabajo, se realiza un balance de fortalezas y debilidades de la democracia uruguaya, incluyendo algunas sugerencias de políticas para intentar superar los aspectos críticos.

## 1. Definiciones

En primer lugar, se entiende por estado de derecho u orden legal la aplicación y supremacía de la ley, entendida ésta última como la capacidad de la autoridad judicial de aplicarla, libre de influencia política, así como la existencia de leyes estables universales, claras, que no son retroactivas y son conocidas por la ciudadanía. Asimismo, el estado de derecho se desagrega en cinco subdimensiones: seguridad individual y orden público, independencia y modernidad del sistema judicial, capacidad institucional y administrativa (*civil servant*) de los poderes legislativo y ejecutivo, eficiencia en el combate de la corrupción (transparencia), control civil y políticas de reformas de las fuerzas de seguridad (Morlino, 2012 y 2011).



En segundo lugar, se define rendición de cuentas electoral como la obligación de los políticos de dar cuenta a los electores de sus decisiones políticas, esto a través de la información y justificación de las mismas, al tiempo que los electores tienen la posibilidad de evaluar, y en función de ello, castigar o compensar positivamente las acciones de los políticos. Dicha dimensión se compone de tres subdimensiones: elecciones libres, justas y periódicas; libertad de organización partidaria; presencia y estabilidad de alternativas políticas (Morlino, 2012 y 2011).

En tercer lugar, se concibe la rendición de cuentas interinstitucional como la obligación de los políticos de dar cuenta de sus decisiones a otras instituciones o actores colectivos ante las cuáles son responsables y a las que debe informar y justificar las mismas, siendo relativamente continua y formalizada por ley. Esta rendición de cuentas también se realiza ante actores sociales tales como partidos políticos, sindicatos o cámaras empresariales, y posee cinco subdimensiones: relaciones de los poderes ejecutivo y legislativo, poder de control de la suprema corte de justicia, independencia y pluralidad del sistema de información, defensoría del pueblo y auditorías, y modos y alcances de la descentralización (Morlino, 2012 y 2011).

En cuarto lugar, se enuncia por participación política el conjunto comportamientos políticos convencionales o no convencionales de los ciudadanos para influir en las decisiones de los políticos en pos de alcanzar los objetivos que les permitan satisfacer sus intereses. Las subdimensiones básicas que se toman en cuenta son oportunidades de participación, características de las elecciones y formas de democracia directa de tipo convencional, formas de participación en partidos y organizaciones de la sociedad civil, tipos de participación no convencional (huelgas, manifestación, piquetes y, en general, política de calles) y procedimientos de democracia deliberativa en relación a las políticas públicas (Morlino, 2012 y 2011).

En quinto lugar, se define como competencia política la existencia de al menos dos actores que aspiran a ocupar los cargos con poder de decisión y que para ello realizan acciones para obtener el voto de los ciudadanos. Las subdimensiones básicas consideradas son competencia entre actores políticos y sociales, competencia interna de los actores políticos y sociales y resultados de la competencia (Morlino, 2012 y 2011).

En sexto lugar, se entiende por *responsiveness* la capacidad de respuesta de los líderes democráticos a las demandas ciudadanas, a la vez que el grado de satisfacción de éstos con las políticas que aquellos implementan. Las subdimensiones básicas consideradas son percepción de la legitimidad y constricciones objetivas y subjetivas que enfrenta la capacidad de respuesta gubernamental (Morlino, 2012 y 2011).

En séptimo lugar, respecto a la dimensión libertad se la define como la existencia y aplicación de una serie de derechos, cada uno de los cuáles conforma una subdimensión del conjunto, a saber: dignidad personal, civiles y políticos (Morlino, 2011).



Finalmente, en octavo lugar, se entiende por solidaridad/igualdad la eliminación de las diferencias sociales y la promoción de acciones solidarias entre los ciudadanos, siendo sus sub-dimensiones distribución de los recursos económicos, sociales y culturales, eliminación de las discriminaciones y extensión de los derechos económicos, sociales y culturales a toda la población (Morlino, 2012 y 2011).

## 2. Promedios de las dimensiones y sub-dimensiones

Una vez recogida y analizada la información, nuestro trabajo de investigación arrojó los siguientes resultados para cada una de las dimensiones consideradas:

**Cuadro 1 - Uruguay**  
Calidad de la democracia. Promedios por dimensiones

Dimensión	Promedio
Estado de derecho	3.20
Rendición de cuentas electoral	4.60
Rendición de cuentas interinstitucional	3.00
Participación política	3.40
Competencia política	3.70
<i>Responsiveness</i>	3.80
Libertad	4.10
Solidaridad/Igualdad	3.70
Promedio	3.70
Puesto en América Latina	2/15

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Red de Estudios sobre Calidad de la Democracia en América Latina

Como puede observarse, Uruguay presenta altos promedios en seis de las ocho dimensiones del estudio, y el resultado global indica que la democracia uruguaya es de alta calidad, coincidentemente con los resultados de los otros índices presentados en la introducción del capítulo. Las excepciones a los altos promedios aparecen en las dimensiones estado de derecho, rendición de cuentas interinstitucional y participación política en las que el país



exhibe un nivel de calidad más bajo, y ello nos obligará a un análisis más detenido de las mismas en las siguientes secciones.

Respecto a los promedios que se obtuvieron en cada una de las subdimensiones en que se desagregaron las ocho dimensiones de la investigación, son los siguientes:

**Cuadro 2 - Uruguay**  
**Calidad de la democracia. Promedios por subdimensiones**

Dimensiones	Subdimensiones	Promedio
Estado de derecho	-Seguridad individual y orden público	4.10
	-Independencia y modernidad del sistema judicial	2.80
	-Capacidad institucional y administrativa	2.90
	-Combate contra la corrupción	2.70
	-Control civil de las fuerzas de seguridad	3.30
	Promedio	3.20
Rendición de cuentas electoral	-Elecciones	4.60
	-Libertad de organización partidaria	4.10
	-Presencia y estabilidad de alternativas políticas	5.00
	Promedio	4.60
Rendición de cuentas interinstitucional	-Relaciones ejecutivo/ legislativo	3.30
	-Suprema corte de justicia	3.50
	-Información independiente y plural	2.50
	-Defensor del pueblo y auditorías	2.40
	-Descentralización	3.20
	Promedio	3.00
Participación política	-Oportunidades de participación	4.00
	-Elecciones y referéndums	4.00
	-Participación en organizaciones: partidos y asociaciones	3.80
	-Participación no convencional	3.00
	-Política y democracia deliberativa	2.00
	Promedio	3.40
Competencia política	-Entre actores políticos y sociales	3.80
	-Dentro de actores políticos y sociales	3.50
	-Resultados de la competencia	3.70
	-Promedio	3.70



<i>Responsiveness</i>	-Percepción de la legitimidad	4.00
	-Limitaciones a la democracia	3.50
	Promedio	3.80
Libertad	-Dignidad personal	3.60
	-Derechos civiles	4.00
	-Derechos políticos	4.80
	Promedio	4.10
Igualdad	-Distribución de recursos económicos, sociales y culturales	3.70
	-Discriminaciones	2.90
	-Derechos económicos, sociales y culturales	4.40
	Promedio	3.70

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Red de Estudios sobre Calidad de la Democracia en América Latina



Un balance preliminar permite señalar un funcionamiento de calidad medio para el estado de derecho en Uruguay con subdimensiones (relativamente) consolidadas como seguridad individual y orden público y control civil de las fuerzas de seguridad, y zonas de riesgo como el sistema judicial, capacidad institucional y administrativa de los poderes ejecutivo y legislativo, así como combate contra la corrupción.

Respecto a la rendición de cuenta electoral, según los promedios global y por subdimensiones que muestran los cuadros 1 y 2, la democracia uruguaya presenta un alto rendimiento para la misma, no existiendo por el momento aspectos críticos que señalar. En materia de rendición de cuentas interinstitucional la democracia uruguaya presenta un promedio en nivel inferior al resto de las dimensiones consideradas, aunque ubicándose en un nivel medio de calidad. Respecto a sus subdimensiones, se muestra como funcionamiento consolidado el referido a la Suprema Corte de Justicia, y en un rango menor de calidad las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo y la descentralización, mientras que las mayores debilidades radican en los promedios del sistema de información independiente y plural, y un esquema institucional de defensoría del pueblo y auditorías eficientes. En su conjunto, ésta es la dimensión de rendimiento de calidad más bajo de la democracia uruguaya.

Respecto a la participación política, los resultados presentan elementos interesantes para el análisis. Si bien la misma aparece en niveles de mediana calidad, con subdimensiones consolidadas como oportunidades de participación, elecciones y referéndums, y participación en partidos y asociaciones, las zonas de riesgo se encuentran en las subdimensiones participación no convencional, y fundamentalmente, en políticas públicas y democracia deliberativa. Es más, en ésta última subdimensión encontramos el promedio de funciona-

miento de menor calidad del caso uruguayo respecto a todas las dimensiones y subdimensiones tomadas en cuenta en el estudio.

En cuanto a la competencia política, los resultados muestran un funcionamiento de alta calidad, tanto entre los actores políticos y sociales, como (aunque un poco más débil) al interior de los mismos, así como un alto nivel de calidad en la sub-dimensión de los resultados electorales, no presentando esta dimensión zonas de riesgo que haya que señalar.

Sobre la dimensión *responsiveness*, los promedios muestran un rendimiento de alta calidad, con una consolidada percepción de la legitimidad y sin constricciones importantes para su funcionamiento. Se observa también un funcionamiento de alta calidad en la dimensión libertad, con subdimensiones consolidadas tanto en derechos políticos, como civiles y sociales, y sin zonas de riesgo evidentes en ninguna de las subdimensiones.

Por último, los resultados global y por subdimensiones que se presentan en los cuadros 1 y 2, confirman que la dimensión solidaridad/igualdad posee un rendimiento de alta calidad en Uruguay, con un funcionamiento consolidado en términos de derechos económicos, sociales y culturales y distribución de los recursos económicos, sociales y culturales, y que si bien no alcanza niveles preocupantes para ser incluido en una zona de riesgo, el estudio realizado mostró que en materia de igualdad se presentaba para comienzos del año 2012 aún debilidades en términos de calidad en la subdimensión discriminaciones.

En las siguientes tres secciones analizaremos cualitativamente aquellas dimensiones procedimentales donde la democracia uruguaya presenta mayores debilidades: estado de derecho, rendición de cuentas interinstitucional y participación política. El alto rendimiento mostrado por la misma en rendición de cuentas electoral y competencia política nos exime de hacer mayores comentarios al respecto, pues no haríamos más que repetir los argumentos de una abundante literatura politológica que enfatiza sobre las bondades de la democracia uruguaya en estas áreas.

### 3. Dimensión Estado de derecho

La dimensión Estado de derecho comprende cinco subdimensiones, las cuales presentan en el caso uruguayo situaciones diferentes.

La *primera subdimensión* es la de seguridad individual o ciudadana y orden público (4.10). Las principales fortalezas de la democracia uruguaya en esta subdimensión se deben a que la cantidad de homicidios por habitante (7.90 cada 100 mil habitantes en el año 2012) muestran que es una sociedad comparativamente poco violenta en el contexto latinoamericano, ocupando el quinto lugar entre las menos violentas luego de Chile, Cuba, Costa Rica y Argentina (UNDOC, 2013). Tampoco se han verificado en el período 2000-



2012 crímenes por razones políticas o contra minorías, ni fenómenos generalizados de violencia política; y el país está libre de amenazas extremistas, así como no existen, además, evidencia de amenazas de otros estados (González, 2008).

Ahora bien, sobre las debilidades en esta subdimensión hay que decir que si bien los delitos contra la propiedad representan la mayoría de los delitos cometidos (predominando los sin violencia, aunque con un aumento de los delitos con violencia contra la propiedad), el crecimiento decisivo se verificó en los delitos con violencia contra las personas, en base fundamentalmente a los fenómenos de la violencia doméstica. En este sentido, “este último patrón marca un cambio bastante impactante, respecto de años anteriores, cuando las rapiñas eran la categoría de denuncias más frecuentes entre los hechos violentos” (Paternain, 2008:19). Por otra parte, a partir del año 2009 aumentaron los delitos contra la propiedad así como el uso de la violencia, y las bandas criminales, si bien no constituyen una amenaza grave y tienen un desarrollo embrionario, mostraron un accionar creciente sucediéndose enfrentamientos con víctimas entre pandillas en los ámbitos deportivos y del narcotráfico. Finalmente, la situación de las cárceles en Uruguay puede ser calificada de crítica, con un aumento de la población carcelaria de más del 200% en los últimos veinte años, sin que se hayan realizado las adecuaciones correspondientes de la infraestructura (Departamento de Sociología, 2010; Paternain, 2008).

La *segunda subdimensión* del estado de derecho es independencia y modernidad del sistema judicial (2.80), siendo una de las subdimensiones de funcionamiento más bajo en calidad de la dimensión estado de derecho. A los efectos de identificar debilidades, es posible organizar el análisis en torno a tres ejes: judicialización de la política, independencia del Poder Judicial (estrechamente ligada a la anterior) y funcionamiento administrativo de la justicia.

La judicialización de la política se refiere a los casos políticos en los cuales interviene el Poder Judicial, y ello se produjo fundamentalmente a través de dos vías: por denuncias en torno a casos de corrupción o por requerimiento de la intervención de la Suprema Corte de Justicia para determinar constitucionalidad/inconstitucional de alguna legislación emanada del Poder Legislativo o Ejecutivo. Un análisis caso por caso revela que en ambas vías usualmente los actores colectivos presionaron al sistema judicial para concretar sus demandas y objetivos (PNUD, 2008).

La independencia del Poder Judicial en Uruguay presenta diversos aspectos críticos a considerar. En primer lugar, Uruguay es el único país de América Latina donde el Fiscal de Corte, que tiene funciones de procurador general de la nación y es de quien dependen todos los fiscales, es elegido por el Poder Ejecutivo, no existiendo instancias independientes para controlar y evaluar su gestión. Y en segundo lugar, el Poder Judicial carece de autonomía presupuestaria, y ello implica que el Poder Ejecutivo puede vetar una propuesta



presupuestaria del Poder Judicial incluso después de ser aprobada por el Parlamento, como ocurrió en el presupuesto 1985-1990.

Respecto a la eficiencia en la administración de la justicia, deben tomarse en cuenta las limitaciones que surgen de un presupuesto que asigna escasos recursos para salarios, inversiones y gastos de funcionamiento, y la aplicación en la práctica de un sistema de reclutamiento, capacitación y ascensos de los jueces y en general de los recursos humanos que ha recibido diversas críticas en el pasado (Amarillo y Urioste, 1990), y que en la actualidad se supone continúa siendo deficiente, aunque es difícil estimar cuánto, en la medida que se carece de investigaciones actualizadas sobre el tema. En otras palabras, el Poder Judicial aparece como el más débil de los poderes del Estado en la democracia uruguaya.

La *tercera subdimensión* a considerar es la capacidad institucional y administrativa (2.90). En ese sentido, ni el poder ejecutivo ni el legislativo han podido desarrollar avances hacia estándares de capacidad, eficiencia y racionalidad que lo conviertan plenamente en una administración moderna. Por ejemplo, respecto al Parlamento su actividad está caracterizada por “una escasa racionalización”, con graves problemas para cumplir con la función legislativa, con un insuficiente control de la gestión parlamentaria, extrema lentitud en la gestión y una baja estima ciudadana hacia su labor. Es más, “desde la recuperación de la democracia, los estudios de opinión pública han reflejado sistemáticamente un desencanto de la ciudadanía para con el Parlamento” (PNUD, 2008: 266; cfr. PNUD, 2004). En suma, “el Parlamento uruguayo debería iniciar un proceso de cambio que conduzca a una mejora de sus productos” (PNUD, 2008:290). La implementación recientemente de nuevos planes de asistencia técnica, como el de PNUD (2011), permiten suponer que comenzando la segunda década del siglo XXI estos problemas aún continuaban vigentes.

La *cuarta subdimensión* del estado de derecho es la relativa al combate a la corrupción (2.70). Al respecto, la situación en Uruguay presenta diversas aristas problemáticas que es necesario señalar dado que es una subdimensión de bajo puntaje en términos de calidad.

En primer lugar, la corrupción a nivel estatal se ha ido extendiendo en los últimos diez años, por ejemplo a través de sobornos, conflictos de intereses y tráfico de influencias, y pueden señalarse múltiples casos que involucran a funcionarios del estado, incluidos legisladores y ministros (Moreira, 2010), y es por ello que los expertos internacionales recomendaron a Uruguay que atienda el problema de la corrupción (Comité de Expertos del Convenio Interamericano contra la Corrupción, 2007). En segundo lugar, Uruguay es considerado un paraíso fiscal por los organismos internacionales especializados como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), siendo extendida la práctica del lavado de dinero y otros actos de corrupción financiera a través de operaciones inmobiliarias y el fútbol (Ricardo Gil, Director del Centro de Capacitación en Prevención de Lavados de Activos de la Presidencia de la República, en Semanario *Bre-*



cha, 20-10-2008). Existen vacíos en la legislación, los mecanismos legales sólo se aplican simbólicamente y la Junta Anti Corrupción, organismo gubernamental, solo tiene carácter consultivo, además de escasa autonomía y recursos, siendo su papel en el combate contra la corrupción prácticamente nulo. Tampoco hay juzgados en el ámbito judicial especializados en corrupción.

La *quinta subdimensión* a considerar es el control civil de las fuerzas de seguridad (3.30). Entre las fortalezas que muestra la democracia uruguaya en este punto, encontramos que desde la recuperación de la democracia en 1985, no se han producido en Uruguay casos de insubordinación de las fuerzas de seguridad al control civil de las autoridades electas, no existe evidencia de la existencia de fuerzas paramilitares, formalmente no hay ámbitos de toma de decisiones políticas sujetas a control o veto militar, la actividad de las fuerzas de seguridad está planificada y coordinada como indica la Constitución Nacional por el poder ejecutivo a través de los ministerios de defensa e interior, y existe en el Uruguay pos-dictadura una clara intención política de los gobiernos elegidos democráticamente de disminuir el presupuesto en defensa, y la tendencia se ha cumplido siendo decreciente en los últimos veinticinco años. Asimismo, dada la relevancia electoral del tema, el porcentaje del presupuesto de seguridad interior en el gasto público se ha mantenido relativamente constante (González, 2008; Paternain, 2008).

Entre las debilidades que es posible identificar en esta dimensión tenemos la detección de episodios de colaboración y actos de corrupción entre miembros de las fuerzas de seguridad y el crimen organizado, por los cuáles en el año 2012 fueron procesados 76 policías, cifra que según el Ministro del Interior “es parecida a la de años anteriores” (*El Diario*, 05-12-2012). Más gravitante aún es el hecho que a pesar del control civil formal, en el caso del ministerio de defensa las políticas del sector son en realidad elaboradas por las propias Fuerzas Armadas, y el ministerio solo se encarga de hacer los trámites formales ante el presidente y el parlamento (FLACSO Chile, 2008). Finalmente, respecto a la rendición de cuentas hay que decir que la sociedad civil no tiene ningún organismo que tenga algún tipo de control sobre las fuerzas de seguridad (González, 2008). Existen organismos de los partidos políticos, u organizaciones no gubernamentales como Amnistía Internacional, que se interesan por temas de defensa y de seguridad interna, pero no tienen ninguna participación en comisiones parlamentarias, en el gobierno o en las propias instituciones, sean éstas las Fuerzas Armadas o la Policía (FLACSO Chile, 2008). Tampoco hay mecanismos formales o informales de recepción de datos sobre quejas hacia la policía. Y así como no existe transparencia en la elaboración de políticas y presupuestos de los organismos de seguridad, no hay organismos adonde recurrir en busca de información.



#### 4. Dimensión rendición de cuentas interinstitucional

En términos de calidad, la rendición de cuentas interinstitucional es la dimensión de más bajo rendimiento de la democracia uruguaya (3.00). En nuestro análisis, prestaremos especial atención a las debilidades que presenta, y ello significa ocuparnos preferentemente de cuatro de sus cinco subdimensiones dejando por el momento al margen las consideraciones sobre Suprema corte de justicia, ya que evidencia un promedio que la ubica en un aceptable nivel medio de calidad.

Digamos entonces que, por un lado, las subdimensiones relaciones ejecutivo/legislativo y descentralización exhiben niveles medios de calidad pero presentan algunas señales de alarma; y por otro lado, las subdimensiones información independiente y plural, y defensor del pueblo y auditorías muestran promedios de baja calidad, que implican plenamente la presencia de zonas de riesgos.

Respecto a las relaciones ejecutivo/legislativo (3.30), pueden señalarse como fortaleza que al establecerse en las últimas dos administraciones gobiernos de tipo unificado, donde el partido del Poder Ejecutivo tuvo también la mayoría en el Parlamento, se aseguró la gobernabilidad. Ello apoyado además en que los parlamentarios uruguayos tienen una gran disciplina partidaria, y los partidos políticos uruguayos “pueden considerarse los conglomerados políticos más disciplinados de la región” (PNUD, 2008:272).

Por el lado de las debilidades, hay que señalar que el parlamento actuó en gran medida como instancia de homologación de las iniciativas del ejecutivo, y dos de cada tres leyes sancionadas en el período 1985-2006, fueron proyectos de ley presentados por el Poder Ejecutivo (PNUD, 2008). Existe además déficits en términos de rendición de cuentas interinstitucional, ya que casi la mitad de los pedidos de informe de los legisladores al Poder Ejecutivo no fueron respondidos (49.4% para el período 1985-2006). A ello se sumó que los ministros “rechazan su comparecencia o simplemente no se presentan” a los llamados a comisiones, y las interpelaciones a ministros se convirtieron en mecanismos de “un Parlamento que desarrolla sus funciones en forma reactiva ante un Ejecutivo que tiene un papel central en el proceso legislativo” (PNUD, 2008: 286-288).

Sobre las formas y alcances de la descentralización (3.20), Uruguay posee básicamente dos niveles de gobierno: nacional y departamental, y un tercero muy embrionario, el local.

En ese marco, pueden ser entendidas como fortalezas, en primer lugar que los gobiernos departamentales son autónomos en grado importante y desde el punto de vista formal respecto al poder central; en segundo lugar, que pueden emitir títulos de deuda pública y contraer préstamos con organismos internacionales; en tercer lugar, que existe un Congreso de Intendentes que es el organismo conformado por los intendentes para coordinar las políticas locales verticalmente con el estado nacional y horizontalmente entre sí; en cuarto lugar, que el Parla-



mento tiene diversas actividades de control de la actividad de los gobiernos departamentales.

Pero por el lado de las debilidades, hay que señalar que los gobiernos departamentales no alcanzan el estatus de los estados miembros de los sistemas federalistas, porque no tiene constitución ni leyes propias ni poder judicial ni policial, y por otro lado, los niveles locales que dependen de ellos no son obligatorios, por tanto hay algunos departamentos que tienen y otros no y si bien existen formalmente una variedad especial de estos gobiernos o juntas locales, que son elegidas por la población, ellos son apenas tres casos en todo el país y no tienen recursos presupuestarios propios y dependen del presupuesto departamental. Finalmente, todas las iniciativas descentralizadoras, tendientes a (re) crear durante el período 2000-2012 el tercer nivel (local o municipal), fracasaron.

En cuanto a la subdimensión información independiente y plural (2.40), ella muestra detrás un bajo promedio algunos aspectos positivos, y sobre todo cuestiones problemáticas y de riesgo.

Por el lado de las fortalezas hay que decir que los medios de comunicación en general son formalmente accesibles a todos los competidores, aunque en los hechos presentan algunas restricciones, ya que si bien existen disposiciones legales para el uso equitativo de los medios de comunicación estatales (un canal de televisión y tres radios), no hay una reglamentación para la utilización equitativa de los medios privados, lo cual lleva a que el acceso a los medios de comunicación dependa del dinero que se tenga disponible para la campaña. No existe por el momento la posibilidad de prohibir la propaganda paga en los medios privados de comunicación, y tampoco hay debates al respecto. También constituye una fortaleza relativa la existencia de una cierta pluralidad de medios que representan bastante completamente el espectro ideológico de la ciudadanía. Al final del período estudiado, se aprobaron parlamentariamente la Ley de Acceso a la Información Pública N° 18381; la Ley N° 18515 que eliminó los llamados delitos de comunicación, por el cual un periodista que publicara una investigación sobre un funcionario público podía ser acusado penalmente de difamación, injuria y desacato; y la Ley de Radios Comunitarias, que permitió legalizar 10% de las frecuencias hasta el momento ilegales.

Pero sobre la independencia y pluralidad de los medios de comunicación las debilidades de la democracia uruguaya son más categóricas que las fortalezas. De esta manera, pueden señalarse que persiste una extraordinaria concentración de la propiedad de los medios de comunicación, con un canal estatal que responde a los intereses del gobierno de turno, y tres canales privados de televisión abierta que están en manos de los mismos dueños desde mediados de los años cincuenta, cuando se inició la televisión uruguaya. Los propietarios de la televisión privada tienen además intereses en la prensa escrita y radiofónica. Se genera de esta manera un oligopolio que articula fuertemente medios y política. Dado lo anterior, los medios de comunicación en general tratan de sostener programas que no cuestionen el



*statu quo*. Los medios independientes, de oposición y comunitarios, tienen una existencia muy precaria y sometida a presiones tanto de los gobiernos como del oligopolio local.

Hay que marcar aquí la existencia de dos malas prácticas generalizadas. Por un lado, se utilizan los fondos públicos para realizar propaganda electoral encubierta, a través de publicidad de las obras y gestión pública del partido oficialista, no existiendo una legislación que sancione esto. Por otro lado, el partido en el gobierno normalmente presiona a los medios de comunicación opositores a que se disciplinen, existiendo evidencia que los gobiernos democráticos discriminan con ella positivamente a los medios oficialistas, y negativamente a los de la oposición. Respecto a la investigación periodística, la misma se realiza con escasos recursos y bajo formas de presión y censura de los medios, los políticos, el gobierno y otros actores sociales, lo que la hace una actividad prácticamente imposible de llevar adelante con éxito.

Finalmente la subdimensión defensoría del pueblo/auditorías (2.40) aparece como la más frágil de la rendición de cuentas interinstitucional, ya que prácticamente no se encuentran fortalezas que puedan señalarse. Por un lado, el defensor del pueblo a nivel nacional no está previsto en la Constitución y solo existe localmente para las ciudades de Montevideo y Maldonado, con funciones muy limitadas: no puede establecer sanciones, solo sugiere y hace recomendaciones generales, gestionando ante las autoridades municipales soluciones a las demandas ciudadanas. Por otra parte, Uruguay no tiene controlarías que puedan exigir rendición de cuentas interinstitucional independientes de los poderes y con capacidad de sanción. Las instancias de control existentes no cumplen estos requisitos ya que el Tribunal de Cuentas es designado por el Parlamento y la Auditoría Interna de la Nación por el Poder Ejecutivo, y en ambos casos, además, no tienen poder de sanción. Por su parte, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, creado en 1952, donde los particulares pueden iniciar demandas por malas prácticas de la administración pública que lesionan sus intereses, tiene competencia para anular el acto administrativo en cuestión pero su existencia ha sido siempre meramente nominal, y no es una institución a la que el público haya accedido regularmente.

Respecto a la elaboración y ejecución del presupuesto nacional, no hay una definición de transparencia y rendición de cuentas (cfr. González, 2008), y salvo excepciones, el uso de portales electrónicos para publicar su presupuesto y ejecución son iniciativas de cada organismo, no sistemáticas o coordinadas dentro de un plan para el sector público, y de hecho son utilizadas más como propaganda que como rendición de cuentas (González, 2008). En definitiva, Uruguay es una de las mejores democracias del continente pero no tiene un Defensor del Pueblo como mecanismo de denuncia ciudadana acerca de los servicios públicos, sus organismos de control tienen atribuciones muy limitadas, y al ciudadano solo le queda los medios de información y comunicación, con todos los problemas y deficiencias que vimos ellos tienen, como lugar donde hacer llegar sus quejas.



## 5. Dimensión participación política

La democracia uruguaya presenta en la dimensión participación política un promedio que la ubica en un nivel de alta calidad (3.40). Este resultado tiene como pilares la existencia de un sistema de partidos institucionalizado, asociado a un temprano y eficaz Estado de bienestar y una arraigada cultura política de características liberales. Sin embargo, en el plano de las sub-dimensiones muestra el caso de más bajo rendimiento de su performance global respecto a la calidad de la democracia.

Y esto porque si bien exhibe fortalezas muy claras en la participación convencional (Oportunidades de participación, 4.00; Elecciones y referéndums, 4.00; Participación en asociaciones: partidos y organizaciones, 3.80; Promedio parcial, 3.90) con pocas debilidades que señalar (la inexistencia de referendo revocatorio, podría ser una de ellas), las mismas no se acompañan en la misma medida en la participación no convencional (3.00), y menos aún en políticas públicas y democracia deliberativa (2.00), donde las debilidades colocan a esta sub-dimensión en una zona de alerta roja.

La anémica participación no convencional es un rasgo histórico de la democracia uruguaya. Desde el nacimiento del Uruguay los partidos políticos y el Estado tuvieron un papel tan fundamental, que es posible afirmar que no ha existido hasta el momento una tradición destacable de movimientos sociales que hubieran podido controlar, vigilar u obstruir el accionar de los mismos. No significa esto que no hayan existido a lo largo del Siglo XX experiencias sociales de tipo político, si no que los movimientos han estado tan estrechamente vinculados a los aparatos partidarios que han funcionado como una suerte de brazo social de los partidos políticos (Moreira, 2010). Sumado a los condicionantes históricos, en el período 2000-2012 que nos ocupó en la investigación, “existe una baja participación en cuanto a su amplitud y profundidad. Por un lado, se encuentra que hay una baja participación de los ciudadanos en acciones colectivas para la solución de un problema comunitario y una baja membresía en las organizaciones. Por otra parte, aunque el trabajo voluntario y las donaciones las realiza un porcentaje importante de personas, la profundidad de la acción, en términos de dedicación de horas, así como la proporción de la donación monetaria en relación a los ingresos, es baja” (Instituto de Comunicación y Desarrollo, 2006:79)

Por otra parte, la dimensión participación relacionada con las políticas públicas y ámbitos de la democracia deliberativa si bien presenta algunas fortalezas como que formalmente existe el presupuesto participativo en Montevideo y en departamentos del interior como Paysandú y Florida, y que en temas de salud se desarrolló una experiencia con el Movimiento Nacional de Usuarios de Salud Pública y Privada que integraron organizaciones como el Foro Social Uruguayo de Salud (conjunto auto convocado de organizaciones sociales de derechos humanos, vecinales y académicas), y que dicho movimiento participó en la





instrumentación de una política pública del gobierno frenteamplista que fue el Sistema Nacional Integrado de Salud, las fragilidades de esta subdimensión fueron de gran impacto. Entre las misma, se observó que la experiencia de presupuesto participativo y descentralización citada atravesó una aguda crisis, dado que los porcentajes de participación ciudadana fueron cada vez más bajos, y las propuestas de los pocos vecinos que participaban fueron frenadas por obstáculos burocráticos de diverso tipo, lo cual no hizo más que alimentar el desencanto con la participación. Respecto al caso del Sistema Nacional Integrado de Salud mencionado, y que comenzó a aplicarse en 2008, prácticamente el papel real de los usuarios en el mismo fue formal. Lo cual coincide con la afirmación que “la sociedad civil uruguaya tiene entre limitada y moderada actividad y éxito al influir en la política pública” (1.3 en una escala del 0 al 3) “y tiene entre limitados e insignificantes niveles de actividad y éxito en lograr la rendición de cuentas del Estado y de las empresas privadas” (0.5 en una escala de 0 a 3) (Instituto de Comunicación y Desarrollo, 2006:65-69).

## 6. Evaluaciones cualitativas de las dimensiones de resultados y productos

La democracia uruguaya muestra rendimientos de alta calidad en las dimensiones *responsiveness* (3.80), libertad (4.10) e igualdad/solidaridad (3.70).

En términos de *responsiveness* se destacan diversas fortalezas en la subdimensión percepción de legitimidad de la democracia (4.00), que pueden resumirse en que Uruguay es el país de América Latina donde la democracia como régimen político tiene más apoyo (72% de la población declara su satisfacción con la democracia) (Corporación Latinobarómetro, 2011), independientemente de la satisfacción/insatisfacción con las políticas de un gobierno concreto. En la subdimensión de las limitaciones subjetivas y objetivas para la capacidad de respuesta aparecen algunas debilidades como las ya señaladas referente a la capacidad administrativa del estado, ya que esto fijó límites estructurales para un accionar eficiente en las políticas, y la presencia de los organismos internacionales en la formulación e implementación de las políticas públicas en articulación con corporaciones empresariales, convirtió el ciclo de las políticas públicas en algo opaco para algunas instituciones democráticas como el parlamento.

En términos de la dimensión libertad, aparecieron algunas debilidades en la subdimensión dignidad personal (3.60) ya que si bien existieron fortalezas como que el derecho a la vida siguió estando protegido por la Constitución Nacional (no hay en Uruguay pena de muerte), y no existen grupos de ciudadanos de autodefensa, ni la ley ampara la existencia de dichos grupos, en cambio en el plano de las problemáticas pueden destacarse: que el principal lugar de tortura en Uruguay está en las sedes policías y las cárceles. Además la

tortura no es considerada un delito penal, aunque hubo un proyecto del presidente Mujica para incluirlo. También es una debilidad a señalar que existen diversas situaciones consideradas en la categoría de trabajos forzados, y si bien el país está adherido a diversos convenios internacionales sobre condiciones de trabajo, ellos no se aplican porque no han sido reglamentados, y por tanto el Estado no controla ni la Justicia actúa sobre posibles infracciones. Finalmente, y no menos importante, Uruguay tiene un pasado de violación de los derechos humanos, cuyos responsables continúan sin ser juzgados.

Respecto a la dimensión igualdad/solidaridad si bien tanto la distribución de los recursos y derechos económicos, culturales y sociales presentan promedios altos de calidad (3.70 y 4.40 respectivamente, con el llamado de atención sobre las cuestiones ambientales), la democracia uruguaya exhibía un promedio inferior en calidad en lo referente a la existencia de discriminaciones (2.90).

Diversas debilidades pueden señalarse en ese sentido para el período en estudio.

Existe en Uruguay un 9% de población afro descendiente y casi un 4% de población descendiente de indígena (Instituto Nacional de Estadística, 2006). Los mismos sufrían diversas formas de discriminación encubierta, en el ámbito laboral y del acceso a la educación (no se enseñan las lenguas indígenas en las escuelas), en la política y la economía. Por ejemplo, la población afro descendientes pertenece mayoritariamente a los estratos sociales más desfavorecidos y viven en situación contextos socio- económicos críticos (Scuro Somma, 2008). Finalmente hay que decir que existen diversas formas de discriminación de género en Uruguay, por ejemplo, en el período parlamentario que se inició en el año 2010, las parlamentarias mujeres solo representaban el 10.8% del total de parlamentarios en Uruguay. También se verificó, como ya se señalara anteriormente, un creciente fenómeno de violencia doméstica, siendo las víctimas mujeres, en su inmensa mayoría. Más recientemente, ha aparecido formas de discriminación contra los extranjeros, pues se ha desarrollado hacia Uruguay una creciente inmigración de la región (paraguayos, bolivianos y peruanos, especialmente) los cuáles suelen ser discriminados laboralmente, ocupándose de las tareas de más baja calificación. También se constataron diversas trabas para la regularización de la situación legal, por lo cual un número impreciso que puede llegar a 200 trabajadores están como indocumentados en Uruguay junto a sus familias. También testimonios periodísticos reflejan que en diversos ámbitos educativos y laborales se producen fenómenos de discriminación por la orientación sexual (cfr. Diario *El País*, 13-07-2012, entre otros).



## 7. Conclusiones

El trabajo de investigación presentado permite extraer algunas conclusiones acerca de la calidad de la democracia en Uruguay, partiendo de una primera conjetura de tipo explicativo: las dimensiones procedimentales actúan fuertemente sobre la dimensión de resultados de las políticas públicas, y ésta a su vez sobre las dimensiones de contenidos. Según esto, los excelentes resultados en rendición de cuentas electoral, competencia y participación política convencional de la democracia uruguaya estarían explicando los altos niveles de capacidad de respuesta y legitimidad de la misma, así como los óptimos estándares de calidad alcanzados en materia de libertad e igualdad/solidaridad. Las fortalezas de la calidad de la democracia uruguaya se encuentran en la reconocida gravitación de sus partidos políticos en la vida del país, así como en la emergencia a comienzos del siglo XX de un temprano y eficaz Estado de bienestar.

Por otro lado, y de la misma manera, las relativas debilidades encontradas en subdimensiones procedimentales de estado de derecho, rendición de cuentas interinstitucional y participación política estarían en la base de algunas constricciones subjetivas y objetivas a la calidad de la capacidad de respuesta del estado uruguayo. En otras palabras, los déficits y zonas de riesgo en administración de justicia, capacidad administrativa del estado y combate a la corrupción permitirían explicar las dificultades en la responsiveness de los últimos gobiernos democráticos, tanto como las debilidades en participación no convencional y formas de democracia deliberativa en el procesamiento de las políticas públicas podrían explicar la persistencia de elementos de discriminación en el plano de los derechos. Lo cuál va en el sentido que sólo una sociedad civil activa y movilizadora podría garantizar la mantención y ampliación de los derechos civiles, políticos y sociales.

Ahora bien, todavía nos restaría intentar explicar las insuficiencias encontradas en una dimensión procedimental como lo es la rendición de cuentas interinstitucional. Para ello formularemos una segunda hipótesis: tomando en cuenta la relación de las dimensiones procedimentales entre sí, conjeturamos que la participación y la competencia actúan determinando los niveles de calidad de la rendición de cuentas interinstitucional. Entonces, según esta hipótesis es esperable que el anémico sistema de información independiente y plural uruguayo o las ausencias registradas de ombudsman y controlarías eficientes se expliquen por carencias en términos de participación no convencional de la sociedad civil uruguaya, así como la ausencia de mecanismos de democracia deliberativa respecto a las políticas públicas.

Una tercera presunción que podemos enunciar es la siguiente: los procesos de calidad estudiados no deben ser entendidos como irreversibles, y por tanto, pueden ser progresivos o decrecientes según el momento considerado para la dimensión o subdimensión de análisis. La hipótesis surge de la misma investigación cuando creímos identificar en una de las subdimensiones de estado de derecho un ejemplo de posible desconsolidación de los niveles



de calidad. Gran parte del debate público reciente en Uruguay ha girado y gira sobre los aparentes grados de ineficiencia de la gestión democrática frente a la necesidad de garantizar la seguridad personal y los bienes de los ciudadanos. Como mostramos en el trabajo, a pesar de lograr mantener el orden público dentro de grados aceptables, en esta subdimensión del estado de derecho la trayectoria de la democracia uruguaya parece ir moviéndose desde niveles aceptables hacia regulares, en parte porque existen zonas de riesgo claves como el aumento de formas de violencia doméstica y callejera, y la inoperancia de la policía como cuerpo de seguridad. Y sobre todo porque la democracia uruguaya ha fracasado en su objetivo de garantizar la existencia de una justicia moderna, eficiente e independiente de los otros poderes, lo cual es un requisito de gran importancia en el momento de asegurar niveles plenos de calidad democrática.

Finalmente, y como propuesta para superar las carencias y debilidades señaladas así como detener posibles estancamientos y retrocesos, sería aconsejable avanzar en un plan de políticas públicas cuyos objetivos fueran transformar y mejorar sustancialmente las fuerzas de seguridad, modernizar el sistema judicial, reformar y recrear la capacidad administrativa del estado, controlar eficazmente la corrupción, efectivizar un control civil pleno sobre las fuerzas de seguridad, buscar un nuevo equilibrio en la relación entre los poderes legislativo y ejecutivo, desarrollar un sistema de información independiente y plural, crear defensorías del pueblos y auditorías eficaces y eficientes, impulsar iniciativas de participación ciudadana en políticas públicas, y desactivar/evitar todo tipo de discriminaciones.

## 8. Bibliografía

- Adenauer, Konrad (2012). *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina*, disponible en <http://www.idd-lat.org> (consulta realizada el 27-01-2013)
- Amarillo, María del Huerto y Fernando Urioste (1990). *Uruguay. Independencia del Poder Judicial y de los jueces*, Ginebra, CIJA-CIJ.
- Comité de Expertos del Convenio Interamericano contra la Corrupción (2007). *Informe Anual*, disponible en [www.presidencia.gub.uy](http://www.presidencia.gub.uy) (consulta realizada el 29-05-2009)
- Corporación Latinobarómetro (2011). *Informe Latinobarómetro*, disponible en [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org) (consulta realizada el 30-03-2013).
- Departamento de Sociología (2010). *I Censo Nacional de Reclusos*, Montevideo, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- FLACSO Chile (2008). *Reporte Sector Seguridad en América Latina 2006: Informe Nacional Uruguay*, Santiago de Chile, FLACSO, disponible en <http://www.flacso.cl> (consulta realizada el 21-09-2009).





- Freedom House* (2013). *Freedom in the World*, disponible en [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org) (consulta realizada el 27-01-2013)
- González, Juliá. (2008). *Calidad, eficiencia y transparencia del presupuesto de defensa: el caso Uruguay-Informe final*, Montevideo, Universidad de la República.
- Instituto de Comunicación y Desarrollo (2006). *Brillos e impurezas de un diamante. Resultados del Índice de la Sociedad Civil en Uruguay*, disponible en [www.lasociedadcivil.org](http://www.lasociedadcivil.org) (consulta realizada el 10-09-2009).
- Instituto Nacional de Estadística (2006). *Encuesta Nacional de Hogares Ampliada*, Montevideo, INE.
- Moreira, Carlos (2010). *Apuntes sobre el primer gobierno del Frente Amplio en Uruguay (2005-2010)*. Editorial El Grillo sí!, Buenos Aires.
- Morlino, Leonardo (2012). “Calidad democrática entre líderes y partidos”, en Moreira, Carlos y Dante Avaro (Coordinadores) *América Latina hoy. Sociedad y política*, Editorial Teseo.
- Morlino, Leonardo (2011). *Changes for Democracy: Actors, Structures, Processes*, Oxford, Oxford University Press,
- Paternain, Rafael (2008). (Coordinador) *Panorama de la violencia, la criminalidad y la inseguridad en Uruguay. Datos, tendencias y perspectivas*, Montevideo, Ministerio del Interior, Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, PNUD-Uruguay.
- PNUD (2008). *Informe sobre Desarrollo Humano*, Montevideo, disponible en [www.undp.org.uy](http://www.undp.org.uy) (consulta realizada el 01-07-2009).
- PNUD (2004 y 2011). *Asistencia Técnica al Parlamento de Uruguay*, disponible en [www.undp.org.uy](http://www.undp.org.uy) (consulta realizada el 29-01-2013)
- Scuro Somma, Lucía (Coordinadora) (2008). *Población afrodescendiente y desigualdades étnico-raciales en Uruguay*, Montevideo, PNUD.
- The Economist Intelligence Unit* (2011). *Democracy Index*, disponible en [www.ieu.com](http://www.ieu.com) (consulta realizada el 27-01-2013)
- UNDOC (2013). *Estudio Mundial sobre el Homicidio 2013*, disponible en [www.undoc.org](http://www.undoc.org) (consulta realizada el 29-11-2014)



# Reseñas



Leonardo Molino

## La calidad de las democracias en América Latina

### - Informe para IDEA Internacional

Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral

(IDEA) 2014, 207 páginas

*Comentario de:* Daniela Aguilar

Universidad de las Américas

El Informe sobre “La calidad de las democracias en América Latina” es un estudio riguroso realizado por Leonardo Morlino en el 2014 que mediante un amplio marco teórico brinda un análisis completo y detallado mediante la identificación de dimensiones y subdimensiones para el estudio de 15 países latinoamericanos. El periodo de análisis comprende las tres últimas décadas posteriores a la transición de la democracia en América Latina, teniendo en cuenta el desarrollo individual de cada Estado hasta la fecha.

El estudio sobre la calidad de la democracia se ha convertido en un tema de mucho interés en los últimos años, sobre todo porque su calidad influye directamente sobre las condiciones de vida de los habitantes. La democracia es un concepto que engloba mucho más que un sistema político, es necesario conocer las fortalezas y debilidades de cada Estado para mejorar las variables deficientes presentadas en el Informe.

La metodología usada combina evaluaciones cualitativas y cuantitativas de las diferentes cualidades y características de los Estados, ofreciendo una descripción detallada de la evolución y el estado actual de las democracias y sus variables en la región. Entre las democracias de «alta calidad» de América Latina se encuentran Costa Rica, Chile, Uruguay y, en menor medida, Argentina y Brasil. Los países antes mencionados muestran altos *puntajes* y desempeños exitosos en casi todos los componentes de la calidad democrática. Por otro lado, las democracias de

«baja calidad» en su mayoría ubicadas en América Central son El Salvador, Nicaragua y Venezuela. Muestran un desempeño deficiente en la mayoría de las dimensiones subyacentes. Además se analiza el caso particular de Venezuela que evidencia el deterioro evidente de la mayoría de las dimensiones analizadas en el Informe; principalmente, el Estado de derecho y la rendición de cuentas. Morlino recalca la importancia vital para los Estados de la toma de medidas económicas y políticas destinadas a mejorar la calidad de la democracia y de sus dimensiones para asegurar la continuidad y el fortalecimiento de la vida democrática en América Latina. Finalmente, las recomendaciones estratégicas se basan en tres aspectos fundamentales: políticas contra la corrupción, mejoramiento de la capacidad administrativa y consolidación de la seguridad individual (L. Morlino, 2014: 86-88).

El *Informe sobre la calidad de las democracias en América Latina* ha sido elaborado mediante una investigación exhaustiva, rigurosidad y sobretodo criterio. Es importante destacar que el Informe señala aspectos que no han sido mencionados en estudios anteriores. Además, aborda de forma muy coherente las limitaciones comunes para la evolución de la democracia en el continente. Sin duda, es un texto pertinente de ser tomado en cuenta para la realización de estudios empíricos y constituye una referencia importante para el análisis de la calidad de la democracia en América Latina.



Scott Mainwaring, Aníbal Pérez-Liñán  
**Democracies And Dictatorships In Latin America:  
Emergence, Survival And Fall**

Cambridge University Press, Cambridge, 2014, 353 páginas.

*Comentario de:* Francesca Cepeda de la Torre  
Universidad de las Américas

222



En el año 1938, solamente 4 de los 20 países que conforman América Latina vivían bajo un régimen competitivo. Para el año 1947, 10 de los 20 países habían adoptado dicho régimen competitivo. Sin embargo, para el año 1954, solamente 5 de los 20 países vivían en una democracia, pero para inicios de los años 60, el número de países que contaban con un régimen competitivo exhibió de nuevo un incremento, y para el año 1961, 60% de los países de América Latina vivían bajo un régimen competitivo. Con la Guerra Fría y la Revolución Cubana, esa ola de democratización se vio interrumpida nuevamente, y para 1977, se consolidaron 17 regímenes autoritarios y tan solo 3 países vivían bajo un régimen competitivo. Más adelante, entre los años 1978 y 1995, impactó en América Latina lo que se conoce como la Tercera Ola de Democratización que envolvió a todos los países latinoamericanos en un proceso de democratización, con la sola excepción de Cuba.

Este antecedente lleva a formularnos una pregunta fundamental en el proceso político atravesado por América Latina durante el final de los años 30 y de los 90s:

¿Por qué los regímenes políticos se quiebran, qué factores inciden para que estos sobrevivan y qué procesos políticos los llevan hacia resultados catastróficos?

El libro *Democracies and Dictatorships in Latin America*, propone una respuesta alternati-

va a esa pregunta a través de un trabajo de más de 15 años de recopilación de datos en el que los autores buscan proponer una teoría diferente con respecto a los motivos por los cuales los actores políticos actúan. El libro se centra en el estudio de los regímenes políticos que conformaron América Latina durante el periodo de 1945 hasta 2010. De esa forma, los autores buscan, con su libro, contribuir a la literatura existente sobre regímenes políticos, con una obra basada en evidencias teórica y empírica recolectadas en los países que fueron sujetos de estudio.

De manera más específica, el libro se enfoca en discutir y debatir de forma comparada los motivos por los que un régimen político se consolida como autoritario o como competitivo y qué factores llevan a su caída. Con esa intención, la obra acoge una perspectiva encaminada y concentrada en los actores, que evidentemente poseen un rol preponderante en el manejo, en la estabilidad, en la caída y en la consolidación de un régimen, y además se centra en analizar los factores culturales y estructurales que moldean las preferencias personales de aquellos actores.

Por otro lado, los autores utilizan las preferencias normativas de los actores por las democracias y por el grado de radicalismo y/o de moderación política que dichos actores planean aplicar dentro de un determinado país, para evaluar y determinar el grado de estabilidad de un

determinado *régimen*. Y ello, a su vez, tiene un *impacto directo* sobre la supervivencia o caída de un régimen democrático. En otras palabras, si un actor que debe manejar un régimen democrático tiene una preferencia o una predilección por otro tipo de régimen político, entonces, las posibilidades de que ese régimen político sobreviva se ven altamente reducidas. Además, los autores consideran la importancia de un factor regional dentro de la supervivencia de una democracia, es decir, que si la mayor parte de países de la región vive bajo un régimen autoritario, las oportunidades se reducen aún más.

Es así que el libro se divide en 9 capítulos, comenzando por una introducción; seguida de un segundo capítulo que trata el programa teórico de los autores; luego hay otro capítulo que se encarga de clasificar los diferentes tipos de regímenes políticos de forma general, pero que pueden encajar en los regímenes existentes dentro de los países de América Latina. Un cuarto capítulo se enfoca a una verificación cuantitativa realizada por los autores; mientras los dos capítulos subsiguientes profundizan el análisis y la teoría presentada en diferentes estudios de caso. Un séptimo capítulo detalla la importancia de la influencia internacional; en tanto que el penúltimo capítulo se encarga de explorar los determinados sucesos que se dieron en el periodo de 1945 hasta 2010. Finalmente, el último capítulo, se centra en dar un enfoque diferente a las teorías de democratización, fundamentado en los patrones políticos dados en América Latina.

Con eso dicho y en resumidas cuentas, los autores explican los cambios de regímenes políticos dentro de América Latina según tres variables

fundamentales: en primer lugar, las preferencias individuales de los actores por la aplicación de políticas radicales con tintes de autoritarismo, puesto que la inclinación de los actores hacia ese tipo de políticas incrementa la posibilidad de caída de un régimen democrático. En segundo lugar, las preferencias normativas de los actores políticos hacia un determinado tipo de régimen, puesto que si estos prefieren un régimen autoritario, las posibilidades de transición hacia uno incrementan con el paso del tiempo. Y en tercer lugar, la influencia de los actores internacionales ya sea de manera directa o indirecta, puesto que el factor regional tiene un peso muy importante en la consolidación de un determinado tipo de régimen.

Como punto final, es importante resaltar el hecho que los autores seleccionaron Argentina y El Salvador, como bases para desarrollar su análisis debido a que consideran que estos contienen dos patrones fundamentales, es decir, ambos países tienen numerosos quiebres democráticos y un pasado marcado por el autoritarismo, que tras la Tercera Ola de Democratización lograron convertirse en democracias y en regímenes competitivos estables.

Finalmente, a pesar de que la publicación de Mainwaring y Pérez-Liñán está dirigida a un lector conocedor y estudioso de los diferentes regímenes políticos, el lector común y corriente, interesado en el pasado histórico y en la política de América Latina, hallará en *Democracies and Dictatorships in Latin America* una explicación muy actual que facilita el entendimiento de las transformaciones políticas que ha sufrido la región.



Alejandro Osorio Rauld  
**Discursos progresista y conservadores  
en la élite política chilena**  
Editorial Arcis, Santiago de Chile, 183 páginas

*Comentario de:* Leticia M. Ruiz Rodríguez  
Universidad Complutense de Madrid

224



Las denominadas cuestiones valóricas aparecen de forma recurrente en los discursos de los líderes políticos chilenos. Bajo este calificativo se refieren en Chile a temas especialmente sensibles que están relacionados con la moral y que, por lo tanto, tienen respuestas diferentes desde una óptica religiosa a desde una óptica laica. El aborto, la eutanasia y el divorcio constituyen ejemplos emblemáticos del debate en torno a valores; junto con la manipulación de células madre y las nuevas vías de fertilidad, así como el control de la natalidad. Todos ellos se han convertido en un auténtico eje de divisiones inter-partidistas, intra-coalicionales e intrapartidistas en las últimas décadas. De ahí que la literatura considere estas divisiones como uno de los tres *cleavages* o líneas de división que han estructurado la competencia partidista desde la transición a la democracia en Chile. Los otros *cleavages* serían el eje autoritarismo/democracia y el eje redistributivo.

El libro de Osorio Rauld se ocupa, precisamente, del tratamiento que reciben los temas relativos a valores entre los parlamentarios chilenos. Para ello elige una perspectiva que complementa otras posibles aproximaciones, como la aproximación ya mencionada en clave de clivajes o las relacionadas con el perfil ideológico-programático de los partidos políticos. Así las cosas, la apuesta del autor es analizar el discurso de los parlamentarios en dos temas representativos de

la cuestión valórica: el control de la natalidad y el divorcio. Ambas discusiones han ocupado una parte importante del debate en el Parlamento bicameral chileno, así como en la opinión pública del país. En este caso, servirán para realizar una comparación de los “discursos progresistas” y de los “discursos conservadores” de las élites, siguiendo la terminología utilizada en el trabajo.

El enfoque metodológico elegido para llevar a cabo esta empresa son las herramientas del análisis crítico del discurso. Esta aproximación cualitativa permite al lector comprender los condicionamientos del contexto sobre los discursos que genera la clase política. A la vez, el análisis crítico del discurso sirve aquí para desentrañar las estrategias de construcción de significados y significantes. Este tipo de comprensión es diferente a la que proporcionan las estrategias de análisis de discurso mediante paquetes estadísticos aunque, en el futuro, quizá se puedan trabajar de forma complementaria para profundizar en la temática objeto del libro y en sus hallazgos.

Si hubiera que destacar uno de los argumentos más poderosos de esta valiosa obra sería la demostración, mediante casos específicos, del modo en que se utiliza la ciencia y, en ocasiones, la pseudociencia, en política. El autor captura el modo en que los parlamentarios recurren a argumentarios cada vez más sofisticados que toman prestados de las Ciencias Sociales y de la Estadís-

tica, así como de la Medicina, para sostener sus posiciones en el Parlamento. El resultado es una lúcida reflexión sobre la cientificidad *ad hoc* con la que se revisten los argumentos de los parlamentarios que, en realidad, tienen un trasfondo ideológico y moral. El autor realiza una pertinente selección de citas textuales donde se aprecian generalizaciones basadas en datos estadísticos que utilizan los parlamentarios sin reportar ni la validez ni la fiabilidad y a veces tampoco la fuente, relaciones causales extraídas de estudios científicos que no tiene en cuenta factores adicionales, así como selecciones caprichosas de fragmentos de documentos científicos que en el proceso pierden su significado real. Con todos estos ejemplos el autor consigue con gran habilidad convencer sobre los usos de la ciencia, como “recursos retóricos” y/o como instrumentos de “invisibilización de la política” en temas especialmente controvertidos.

Por ello, junto a la sugerente argumentación, en el libro destaca la riqueza de la evidencia empírica que pone de manifiesto un importante trabajo de campo de tipo documental. Los datos que aquí se encuentran se pueden leer desde muchos puntos de vista. El trabajo es útil para el experto en discursos porque pone de manifiesto el recurso interesado de la ciencia para justificar la política; pero también lo es para el estudioso de élite política, para quienes estudian dinámica parlamentaria, así como para el analista de partidos, sobre todo en su componente ideológico. Todos ellos encontrarán en un cuidadoso texto pasajes de gran interés que abarcan campos de especialización tan diversos.

En definitiva, unas páginas de gran interés que logran un buen equilibrio entre el ensayo y el trabajo de investigación al tiempo que ubica a Osorio Rauld entre los estudiosos de la dinámica política chilena y, en particular de su élite, a los que seguro seguiremos leyendo.



## Política Editorial

---

La “Revista Latinoamericana de Política Comparada” es una publicación semestral del Centro Latinoamericano de Estudios Políticos – CELAEP. Sus meses de publicación son julio y enero de cada año.

226



En colaboración con académicos destacados de varios países, esta revista fue fundada en abril del 2008 con el fin de promover la investigación, análisis y discusión científica de temas centrales de la ciencia política.

Esta publicación está dirigida a científicos, investigadores, estudiantes, así como a todas aquellas personas que tienen interés en el análisis y conocimiento profundo de la realidad política de América Latina.

Las opiniones vertidas en sus páginas son de exclusiva responsabilidad de sus autores. El CELAEP, la revista como tal, así como las instituciones de la cual forman parte los autores no asumen responsabilidad por los criterios vertidos en la misma.

La revista recibe durante todo el año artículos que se ajusten a la política editorial y a las normas de presentación establecidas. Por esta misma razón, los artículos publicados deberán ser de carácter inédito y estar dentro del área de especialidad de la ciencia política.

Cada edición responde a la estructura que ha adoptado la revista. La primera sección ha sido definida para el debate y confrontación de teorías y conceptos en ciencia política. Por lo general se presenta un artículo, el cual es comentado por al menos 4 especialistas.

La segunda sección esta destinada a la presentación y análisis de un tema en especial. Sus artículos –por lo general, en un número de 3 a 5– aunque se enmarcan dentro de una temática específica, los autores tienen plena libertad para proponer nuevas perspectivas de análisis y el uso abierto de teorías y metodologías.

Si la primera parte está dedicada a aspectos más teóricos, la tercera se enfoca en cuestiones de método, técnicas y estrategias de investigación.

Finalmente, la cuarta parte se centra en la presentación y crítica de publicaciones. Ponemos énfasis al tratamiento de bibliografía politológica reciente y relevante.