



VNIVERSIDAD
D SALAMANCA

GREDOS

Título: La democracia en América Latina: calidad y rendimiento

Autor/es: Alcántara Sáez, Manuel

Resumen:

Se analiza el avance de las democracias en América Latina basándose en los procesos electorales celebrados desde finales de 2005 hasta finales de 2007. El nivel de calidad democrática conseguida no es el mismo de un país a otro. El autor explora las principales demandas insatisfechas en relación con la eficacia del sistema democrático y termina con un intento de definir los principales retos a los que tiene que hacer frente la política de América.

Palabras Clave: Política ; Democracia ; Elecciones ; América Latina

Palabras Clave en inglés: Politics ; Democracy ; Political election

Cita Bibliográfica: ALCÁNTARA SÁEZ, M. (2008). La democracia en América Latina: calidad y rendimiento. " Sistema", 203-204, 125-147.

La democracia en América Latina: calidad y rendimiento

Manuel Alcántara Sáez
Universidad de Salamanca

Introducción

El presente capítulo parte de una evaluación de la política en la heterogeneidad de los países de América Latina, que se encuentra avalada por la diferente literatura que ha



visto la luz en los últimos tiempos¹, y que se refiere a una situación caracterizada por tres componentes que son los siguientes:

- La democracia es el método de organización de la política en estos países de manera prácticamente unánime y se extiende de forma continuada y con muy leves sobresaltos durante el último cuarto de siglo, aspectos insólitos en la historia de la región que se aproxima a los dos siglos de práctica republicana independiente;
- La democracia pone el acento en cuestiones fundamentalmente procedimentales que tienen que ver con los elementos que configuran la poliarquía². En este ámbito, buena parte de los países latinoamericanos han avanzado enormemente hasta alcanzar cotas que les sitúan entre los países de mayor desarrollo político. No obstante ello, se pueden encontrar diferencias notables entre los distintos países cuando se aplican criterios tendentes a analizar la calidad de los procesos desde el estricto imperio de los mecanismos institucionales que articulan el juego político;

¹ Ténganse en cuenta, entre muchos otros relevantes, los trabajos recientes de Maganón Anaya (2003), Hagopian y Mainwaring (2005), Payne, Zovatto y Mateo Díaz (2006), Bodemer y Carrillo Flórez (2007) y Couffignal (2007).

² Se trata de estar en posesión de una igualdad de oportunidades para poder formular las preferencias políticas, manifestar públicamente dichas preferencias entre los partidarios y el gobierno, individual y colectivamente, y recibir por parte del gobierno igualdad de trato. Para ello se deben dar cita ocho garantías institucionales: libertad de asociación, libertad de expresión, libertad de voto, elegibilidad para el servicio público, derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo, diversidad de fuentes de información, elecciones libres e imparciales e instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás forma de expresar las preferencias. Ver Dahl (1989: 15).



- El énfasis en los elementos procedimentales de la democracia ha dejado al descubierto, sin embargo, aspectos que tienen que ver con el ejercicio efectivo de la ciudadanía y con los resultados de la política. Al estar la expresión democrática de ésta basada en principios de ciudadanía universal, los individuos no solamente reclaman participar de una manera u otra haciendo explícita la igualdad política que les hace soberanos, fundamentalmente mediante el voto. También demandan la resolución de trabas que no hacen efectiva dicha igualdad en otras facetas de la vida cotidiana y que supone el ejercicio pleno de dicha soberanía no solo en el ámbito cívico y político sino también en el marco social y económico. Esta falencia es especialmente preocupante en América Latina³.

En las páginas que siguen pretendo aportar evidencias acerca de la extensión del sistema político democrático en los países de América Latina reflejado en los comicios celebrados desde finales de 2005 hasta finales de 2007. Seguidamente me detendré en el distinto nivel de calidad de la democracia de un país a otro aportando algunas ideas que pudieran ser hipótesis explicativas de ese panorama diferenciado. En tercer lugar exploraré las principales demandas insatisfechas en relación con la eficacia del sistema. Por último concluiré con un intento de definir los principales retos que acechan a la política de América de manera más acuciante. Esta presentación es fundamentalmente

³ Como sobradamente puso de relieve el trabajo del PNUD (2004).



VNiVERSiDAD
D SALAMANCA

GREDOS

exploratoria y las ideas aquí recogidas requieren de un proceso de contrastación rigurosa.



El avance de la democracia en América Latina

Entre noviembre de 2005 y octubre de 2007, es decir en casi dos años, todos los países de América Latina a excepción de Panamá, Paraguay y Uruguay (dejo fuera de mi análisis Cuba por razones obvias) han visto pasar a su ciudadanía por las urnas, citada tanto para la elección de sus primeras magistraturas, y/o sus representantes legislativos, como de otras instancias de nivel subnacional o local, sin dejar de lado convocatorias de carácter plebiscitario. Los comicios han sido jalones en un calendario constitucional previamente establecido que se repite sin excesivas sorpresas ininterrumpidamente desde lapsos diferentes, pero ya nunca inferiores a tres lustros. El carrusel electoral ha estado marcado, por consiguiente, por la normalidad que supone la institucionalización de las elecciones para renovar o, en su caso, ratificar a la elite política sin que, a pesar del estrecho margen en los resultados de algunos de los comicios, se contabilizaran anomalías relevantes que salpicaran su desarrollo, excepto la crisis bien conocida de México. De la misma forma, el paso por las urnas ha servido para encauzar procesos constituyentes de conformidad con la voluntad popular. En cuanto a los niveles de participación, cuyo promedio para toda la región entre 1978 y 2007, conviene no olvidar, sobrepasa ligeramente el setenta por ciento, se sitúan en intervalos razonables, creciendo en algunos países tomando en consideración las dos últimas citas electorales,



como ha sido el caso de Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela⁴, con incrementos superiores a ocho puntos porcentuales, disminuyendo en Costa Rica y México (tres y cinco puntos porcentuales respectivamente) y sobre todo en Honduras (once puntos). Guatemala y, más aun, Colombia, países ambos donde el sufragio no es obligatorio, mantienen sus tradicionales pautas de elevado abstencionismo al ser su participación inferior al cincuenta por ciento.

La rutinización de los diecisiete procesos electorales repartidos en quince países⁵, no ha hecho sino configurar un escenario que sólidamente se ha ido construyendo a lo largo de las últimas tres décadas sin parangón en la historia de la región, tanto en términos de la extensión del fenómeno a la mayoría de los países, donde solo Cuba permanece ajena, como de duración y práctica generalizada estabilidad. Esta arena de contienda política está definida por un entramado institucional muy variopinto⁶ en el que, si bien predomina la forma de gobierno presidencialista, los poderes del Presidente son muy diferentes de un país a otro tanto por la propia regulación constitucional y/o reglamentaria, como por el propio juego impulsado por el sistema de partidos existente e incluso por el sesgo personal que el primer mandatario puede imponer a su gestión.

⁴ La participación se quiebra en este país en el referendun constitucional de diciembre de 2007.

⁵ En once países se eligió simultáneamente a los Poderes Ejecutivo y Legislativo (Honduras, Bolivia, Chile, Costa Rica, Perú, México, Brasil, Ecuador, Nicaragua, Guatemala y Argentina), en cuatro solamente a sus parlamentarios (Venezuela, El Salvador, Colombia y República Dominicana) y en dos a sus presidentes (Colombia y Venezuela). A ellos habría que añadir el plebiscito constitucional venezolano.

⁶ Ver a este respecto Alcántara, García Montero y Sánchez (2005).



También se registran notables diferencias en lo atinente a los grados de descentralización existentes que convierten a las variables regionales en verdaderos factores explicativos de la dinámica nacional como ocurre en los países federales (Argentina, Brasil y México) y en aquellos otros donde se proyectan tensiones muy fuertes como sucede en Bolivia y Ecuador. Las reglas electorales, por su parte, tanto para los comicios presidenciales como para los parlamentarios son muy variadas, todo lo cual hace muy difícil generalizar sobre el comportamiento electoral en América Latina. En el terreno del sistema de partidos conviven esquemas de muy alta fragmentación como es el caso de Brasil con otros de bipartidismo puro, así como modelos altamente institucionalizados (Chile y Uruguay) con otros mínimamente institucionalizados (Argentina, Ecuador, Guatemala y Perú)⁷.

Las elecciones de 2006-2007 han puesto de relieve que la política en América Latina vive un alto grado de profesionalización al quedar en manos de políticos con amplia experiencia en el escenario público. Los políticos importan. En este sentido se constata que todos los Presidentes electos forman parte de la clase política con sólidos anclajes en el mundo de los partidos políticos y con experiencia previa en otros cargos de representación popular (ex-presidentes y diputados o senadores) o de alta gestión pública (ministros). La única excepción podría ser la del ecuatoriano Rafael Correa quien no contaba con partido político alguno y apenas si contabilizaba una experiencia

⁷ Ver a este respecto Alcántara, Paramio y Freidenberg (2006).



ministerial de un par de meses. Lo cual supone el alejamiento de la tentación de la antipolítica iniciada en 1990 con Alberto Fujimori, seguida por Hugo Chávez ocho años más tarde y anunciada su secuencia con Ollanta Humala. Los resultados electorales han supuesto una gran continuidad que se debe, en gran medida, al furor que ha traído la fiebre reeleccionista. En seis de los trece comicios presidenciales ha habido reelección (Jorge Uribe en Colombia, Lula Da Silva en Brasil, Hugo Chávez en Venezuela, de forma inmediata, y Óscar Arias en Costa Rica, Alan García en Perú y Daniel Ortega en Nicaragua, de forma alterna dejando pasar diferentes mandatos), de manera que solamente el boliviano Jorge Quiroga ha sido el único de los siete ex presidentes que concurren que no logró el éxito electoral; en otras tres el partido o coalición del presidente saliente ha revalidado el mandato (la Concertación chilena, y más concretamente el Partido Socialista, el Partido de Acción Nacional en México y el Justicialismo en Argentina llevando al poder, respectivamente, a Michelle Bachelet, a Felipe Calderón y a Cristina Fernández). En un caso (Honduras) el Partido Liberal del candidato vencedor, Manuel Zelaya, es una de las dos formaciones políticas tradicionales del país con mayor presencia histórica en el Ejecutivo, si cabe, que su ahora opositor Partido Nacional. En Guatemala se continúa la errática volatilidad presidencial sin que ello suponga que el electo presidente Álvaro Colom sea un miembro ajeno a la clase política de las dos últimas décadas. Finalmente, en Ecuador y Bolivia, dos países sumidos en una severa crisis de representación⁸, se produce la que a

⁸ Término aplicado por Mainwaring, Bejarano y Pizarro Leongómer (2006: 16-27) para resumir



mi juicio constituye la verdadera conmoción política regional del periodo electoral recién concluido. Ambos países, que compartían el hecho de tener gobiernos de carácter interino o transitorio como consecuencia de sendas crisis que desalojaron del sillón presidencial a los presidentes electos, han supuesto dos excepciones con características diferentes. En Ecuador, el caso posiblemente más anómalo, se continúa la senda de la extrema volatilidad marcada ya con Lucio Gutiérrez y el desequilibrio partidista con un Ejecutivo sin partido y un Poder Legislativo controlado por los partidos tradicionales. En Bolivia, por su parte, accede al poder Evo Morales, alguien con experiencia sindical y parlamentaria que, no obstante, representa un cambio radical en la trayectoria política del país por la eclosión que supuso el histórico triunfo de una fuerza con un mayoritario apoyo social de sectores autocalificados como originarios e históricamente excluidos de la representación. Al hecho de ser el primer presidente que bajo los auspicios de la Constitución de 1966 obtenía la mayoría absoluta (circunstancia que nunca antes había sucedido y que hacía que fuera el Congreso quien determinaba la elección presidencial), debía sumarse la insólita naturaleza de la fuerza electoral que le llevaba al triunfo: un movimiento social integrado por población indígena tradicionalmente alejada de los comicios o que articulaba su participación en expresiones neopopulistas que se hicieron presentes en la década de 1990 con un claro componente antipolítico.

conceptualmente una situación dominada por la falta de confianza en las instituciones representativas, alta volatilidad electoral, colapso del sistema de partidos, presencia de *outsiders* como candidatos presidenciales, participación electoral baja y/o incremento del voto nulo y representación programática débil.



Pero la ideología también importa, y ello se traduce en el heterogéneo ascenso de partidos de izquierda. El Movimiento al Socialismo en Bolivia tiene la mayoría absoluta en el país, el Frente Sandinista de Liberación Nacional es la primera fuerza en Nicaragua así como la socialdemócrata Unidad Nacional de la Esperanza en Guatemala, partidos que controlan el Poder Ejecutivo en sus respectivos países. Igualmente han crecido el Partido de la Revolución Democrática en México y el Polo Democrático Alternativo en Colombia, siendo, por primera vez en la historia de sendos países dos grupos de izquierda que se sitúan como segunda fuerza política con sólidas opciones de alcanzar la Presidencia de la República en el futuro próximo. Por otra parte, la izquierda en Brasil, Chile y El Salvador ha mantenido su posición así como el justicialismo argentino, girado hacia el centro izquierda tras la severa crisis nacional de 2002. Finalmente, los relativos éxitos del Partido Aprista Peruano, formación integrada en la Internacional Socialista, completan un panorama ambiguamente cerrado⁹.

Sin embargo, esta indudable presencia en los Ejecutivos de la izquierda debe ser matizada, de manera que la referencia a un inequívoco giro a la izquierda de la región tiene que ser cuestionada por cuanto que es una apreciación que requiere clarificar el propio término. ¿De qué izquierda se está hablando? En mi opinión se trata de dos

⁹ Sin olvidar el punto de clara inflexión que supuso el triunfo electoral del Frente Amplio uruguayo en los comicios presidenciales y legislativos de 2004.



ofertas que mantienen posiciones muy dispares y que situaría una en el legado nacional populista y otra en un polo de corte socialdemócrata.

Ahora bien, antes de desarrollar esa idea, permítaseme defender como categorías divisorias válidas dichos términos en función del aval recibido por diversos trabajos recientes¹⁰. Soy consciente de que en América Latina pervive, como consecuencia de cierto legado intelectual que ha vuelto a rebrotar de manera relativamente reciente, el cuestionamiento de la aplicación teórica de las propias categorías de derecha y de izquierda, como binomio definidor del juego político, por su contenido euro céntrico, que se decía inapropiado para la región. Además, el peso del populismo, que comenzó a extenderse a partir de la década de 1930, diluyó las posibilidades de la confrontación izquierda-derecha por su vocación centrípeta, el ensalzamiento de los patrones de identidad nacional y la utilización del Estado como el gran suministrador de bienes y servicios, y regulador de las relaciones sociales y económicas. Salvando las distancias temporales, el actual gobierno argentino gozaría de aquella confusión que tan difícil hizo el uso del binomio izquierda-derecha, al mantener el peronismo, nacido hace sesenta años, una vocación de sistema político en sí mismo, más que un partido a secas, donde cabe y se da el juego de dicho binomio. Néstor Kichner o Cristina Fernández ahora se identifican con el sector de la izquierda de su partido contraponiéndose a

¹⁰ El último del que tengo constancia es el de Seligson (2007: 84), quien explícitamente sostiene: “ideological dispositions along the classic left-right continuum do indeed have a meaningful impact on partisan orientations for many Latin Americans, but nacional contexts matter a great deal”.



Carlos Menem que se situó a la derecha. Pero, como señalaba más arriba, la clase política y los propios ciudadanos usan estos términos con cierta coherencia y su utilización sirve a los investigadores para conformar mapas cognitivos.

Por otra parte y sin tener en cuenta que la forma de gobierno generalizada en América Latina es el presidencialismo se hacen análisis que tienden a equiparar el color político de la presidencia, con el de la generalidad del propio gobierno y ya no se diga con el color político del Congreso. Que el presidente brasileño y que la presidente chilena pertenezcan sin lugar a dudas a la izquierda, no sólo de sus países si no, me atrevo a decir, a una izquierda “internacionalmente homologada”, no significa que sus gobiernos lo sean ni las mayorías que les apoyan en sus respectivos Congresos. Tampoco el retorno al poder de Daniel Ortega contribuye a sostener el argumento del giro izquierdista en la medida en que la incorporación a su candidatura, como vicepresidente de Jaime Morales, ex portavoz de la “contra” en los años de la guerra de baja intensidad, y la aproximación a la posición antiabortista de la Iglesia Católica dulcifican enormemente el posicionamiento ideológico. Desde esta perspectiva, solamente Uruguay contaría con un gobierno de izquierda tras el veredicto mayoritario de las urnas a favor del Frente Amplio, y que controla la presidencia, un gabinete mucho más homogéneo que el brasileño o el chileno, y un Congreso en el que cuenta con una cómoda mayoría. Situación que se da igualmente en Argentina con un Congreso ampliamente controlado por el justicialismo.



El mayor ruido que se escucha proviene de Venezuela donde, desde su peculiar estilo de liderazgo¹¹, Hugo Chávez ha atizado cinco de los componentes más clásicos del populismo latinoamericano de hace medio siglo: el papel del caudillo, el lenguaje emocional, retórico y lleno de claves con un fuerte contenido simbólico, el movimentismo como expresión y cauce de la participación y de la representación política de un pueblo-nación que hasta la llegada del caudillo ha sido desposeído de todo su significado, el furibundo antiamericanismo traducido en la creciente confrontación verbal con el presidente George Bush y el alineamiento irrestricto con Fidel Castro, y la vuelta al papel preponderante del Estado en una economía nuevamente centralizada. Y ello se ha llevado a cabo sobre la base de un apoyo en términos de opinión pública de sectores que manifiestan un sentimiento populista significativamente más alto que en otros, se trata de los más pobres, los que tienen niveles inferiores de educación y los más jóvenes¹². Además, Chávez ha logrado patrocinar algunas de las expresiones consideradas por algunos de izquierda como pudieran ser los casos de Evo Morales, Rafael Correa y Daniel Ortega, teniendo cierto éxito a la hora de integrarles en el proyecto regional que gira en torno al ALBA.

¹¹ Ver Freidenberg (2007).

¹² Ver Seligson (2007: 91).



Vuelvo a mi argumento inicial. El carrusel electoral latinoamericano confirma que los países de América Latina desde hace tres lustros han traspasado con claridad meridiana el umbral de los sistemas políticos democráticos luego de exitosos procesos de transición, con ritmos y agendas dispares, como nunca antes en la historia y afectando simultáneamente a un número tan alto de países (que se acerca a la práctica totalidad). Los peligros del golpismo militar y del asentamiento de esquemas autoritarios de gobierno han desaparecido del panorama político presente y solo se registran crisis que en doce ocasiones han interrumpido los periodos de mandato del Poder Ejecutivo bien a causa de juicios políticos efectuados contra los Presidentes o de conflictos gestados en el seno de la elite política¹³, de golpes de Estado frustrados¹⁴ o de intensos procesos de movilización social¹⁵. Por su parte, el Poder Legislativo solamente en una única ocasión ha visto quebrada su actividad¹⁶.

Sin embargo, el nuevo escenario de continuidad y de extensión democrática es heterogéneo. Es decir, se puede hablar de desiguales cotas de consolidación de la

¹³ Como fueron los casos de Fernando Collor de Mello en Brasil, de Carlos Andrés Pérez en Venezuela, Raúl Cubas en Paraguay, Joaquín Balaguer en República Dominicana como consecuencia de un pacto para reducir su mandato con el candidato con quien concurrió en las elecciones para aceptar el resultado de las mismas y, en parte, de Abadalá Bucaram en Ecuador, destituido por el Congreso por enajenación mental y de Alberto Fujimori en Perú que renunció a su cargo en Japón muy poco antes del juicio político que le destituyó.

¹⁴ Algo que tuvo que ver con la caída de Serrano en Guatemala y de Mahuad en Ecuador.

¹⁵ Como aconteció con la interrupción del mandato, a causa de intensas y a veces violentas movilizaciones sociales, del argentino De la Rúa, los bolivianos Sánchez de Lozada y Meza, y el ecuatoriano Gutiérrez

¹⁶ Fue tras el *fugipolpe* de abril de 1992 en Perú.



VNiVERSiDAD
D SALAMANCA

GREDOS

democracia que constituyen diferentes niveles de la misma o, si se prefiere en términos académicos más actuales, de distintos grados de calidad de la democracia.



De la calidad de la política: su medición y operacionalización

El término de calidad de la política o, más popularmente, de calidad de la democracia, que comienza a abrirse paso hace apenas una década¹⁷, tiene un carácter complejo al estar vinculado tanto a significados diferentes para el término de calidad de acuerdo con los sectores industriales y de mercadotecnia, como a visiones dispares del concepto de democracia. En efecto, la calidad puede estar vinculada a un procedimiento por el que un producto de calidad es el resultado de un proceso riguroso de acuerdo con un protocolo preciso, pero también lo está al contenido, es decir es inherente a las características estructurales de un producto, y finalmente tiene que ver con el resultado medido por el grado de satisfacción del usuario¹⁸. Así mismo hay una visión de la democracia donde se enfatiza más su capacidad de provocar la participación de la ciudadanía, de estimular debates y deliberación sobre las opciones que enfrenta un país o una comunidad, de proteger los derechos de los individuos y grupos marginales frente a los grupos de poder, de promover la justicia social¹⁹. Esta perspectiva es diferente a la de una democracia configurada sobre los valores de libertad, igualdad política y el control sobre las políticas públicas y sus hacedores a través del funcionamiento

¹⁷ Sobre diferentes medidas de calidad democrática en la región latinoamericana puede consultarse Altman y Pérez-Liñán (2002). Una aproximación teórica y empírica puede verse en O'Donnell, Vargas Cullell e Iazzetta (2004); también en diferentes trabajos en *Journal of Democracy*, Vol. 15, n° 4, 2004 y más ampliado en Diamond y Morlino (2005). Para América Latina puede igualmente consultarse el n° 45 de *América Latina Hoy* (Revista de Ciencias Sociales. Universidad de Salamanca), abril de 2007.

¹⁸ Ver Diamond y Morlino (2004: 21).

¹⁹ Ver Amaral y Stokes (2005: 11).



legítimo y legal de instituciones estables. Esta segunda versión, próxima a la conceptualización de Dahl (1989), puede medirse en términos de su calidad si se satisfacen ocho dimensiones. Cinco de ellas tienen carácter procedimental, son: el imperio de la ley, la participación, la competición, la responsabilidad vertical y la responsabilidad horizontal. Dos tienen carácter sustantivo: respecto a las libertades civiles y políticas y la implementación progresiva de mayor igualdad política (y subsiguientemente social y económica). Por último se encuentra la dimensión “*responsiveness*” que enlaza las dimensiones procedimentales con las substantivas proveyendo una base para medir cuántas más o menos políticas públicas (incluyendo leyes, instituciones y gastos) corresponden con las demandas de los ciudadanos según han sido agregadas a través del proceso político²⁰

Empíricamente pueden considerarse varios índices que con metodologías diferentes, pero con aproximaciones teóricas muy parecidas, abordan aspectos relativos al desempeño de la política intentando medir esos distintos grados de calidad de la democracia. Como a continuación se va a constatar todos estos análisis, cuya similitud en cuanto a sus resultados es altamente significativa, han puesto sobradamente de manifiesto las grandes diferencias que se dan entre los países de América Latina. Se trata de los índices de *Freedom House*, el más antiguo de ellos, *IDD-Polilat* (Fundación

²⁰ Ver Diamond y Morlino (2004: 22).



Konrad Adenauer), *The Economist Intelligence Unit* (EIU) y el elaborado por Levine y Molina (2007).

El índice de *Freedom House* se establece anualmente sobre la base de opiniones subjetivas de expertos que evalúan el estado de la libertad global según la experimentan los individuos. Por consiguiente no se trata de una evaluación del rendimiento de los gobiernos *per se* sino de los derechos y de las libertades que gozan las personas. El índice cuyo propósito es evaluar el grado de libertad, entendida como oportunidad para actuar espontáneamente en una variedad de terrenos fuera del control del gobierno y de otros centros de dominio potencial, se traduce en una escala de 1 a 7 con dos apartados bien diferenciados para los derechos políticos y las libertades civiles. Los derechos políticos capacitan a la gente para participar libremente en el proceso político, incluyendo el derecho a votar libremente por distintas alternativas en elecciones legítimas, competir por cargos públicos, incorporarse a partidos políticos y a organizaciones y elegir representantes que tengan un impacto decisivo sobre las políticas públicas y que sean responsables ante el electorado. Las libertades civiles tienen que ver con las libertades de expresión y de creencia, los derechos de asociación, el estado de derecho y la autonomía personal sin interferencias desde el Estado.

Cuadro I. Índice de *Freedom House*

País	Índice	
	2006	2007



Chile	1	1
Costa Rica	1	1
Uruguay	1	1
Panamá	1,5	1,5
Argentina	2	2
Brasil	2	2
República Dominicana	2	2
México	2	2,5
El Salvador	2,5	2,5
Perú	2,5	2,5
Bolivia	3	3
Colombia	3	3
Ecuador	3	3
Honduras	3	3
Nicaragua	3	3
Paraguay	3	3
Guatemala	4	3,5
Venezuela	4	4
Cuba	7	7

Los datos se refieren al periodo comprendido entre el 01-12-05 y el 31-12-06
Valores medios de los índices de derechos políticos y de libertades civiles
Fuente: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=365&year=2007>

Todos los países latinoamericanos analizados por *Freedom House*, menos Cuba, son considerados dentro de la categoría de democracias electorales aspecto que supone la satisfacción de los siguientes cuatro criterios: un sistema político competitivo y multipartidista; sufragio universal para todos los ciudadanos; elecciones periódicas competitivas llevadas a cabo bajo condiciones de voto secreto, seguridad razonable en el voto, ausencia de fraude electoral masivo y que los resultados sean representativos del deseo de la gente; finalmente, acceso público significativo de los partidos políticos más importantes al electorado a través de los medios de comunicación y a través de fórmulas de campaña generalmente abiertas. *Freedom House* establece como “libres” a



aquellos países cuyo índice se sitúan entre 1 y 2,5 de manera que algo más de la mitad de los países latinoamericanos considerados se encuentran en esta categoría; “semi libres” son aquellos en los que el índice se sitúa entre 3 y 5 que sería el caso de Bolivia, Colombia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Guatemala y Venezuela; en la categoría de “no libres” para valores comprendidos entre 5,5 y 7 solamente se encontraría Cuba. Las variaciones de este índice entre 2006 y 2007 son mínimas lo que evidencia su apego a variables muy formales que apenas si han cambiado, mientras que México “pierde” medio punto, como consecuencia de su crisis electoral de julio de 2006, Guatemala “lo gana” en la medida en que el proceso electoral de 2007 se desarrolló en un mejor clima que en ocasiones precedentes.

El índice de desarrollo democrático (*IDD*) está compuesto por indicadores que miden los atributos de la democracia formal sobre la base de elecciones libres, sufragio universal y participación plena (dimensión I) y otros de la democracia real articulados en tres dimensiones: el respeto de los derechos políticos y libertades civiles (dimensión II), la calidad institucional y la eficiencia política (dimensión III) y el ejercicio de poder efectivo para gobernar (dimensión IV), escindida esta última en la capacidad para generar políticas que aseguren bienestar y, en segundo término, eficiencia económica. Son, por tanto, indicadores procedentes de percepciones subjetivas pero también de rendimientos empíricamente cuantificables, lo cual le da una composición diferente al elaborado por *Freedom House*, siendo, por consiguiente, más sensible a cambios



coyunturales producidos por ineficacias del sistema productivo reflejo de rendimientos deficientes. El *IDD* descarta a Cuba por su carácter no democrático y permite establecer clasificaciones más finas en la medida en que la horquilla numérica se amplía.

Cuadro II. Índice de Desarrollo Democrático en América Latina 2006 y 2007

País	Índice 2006	Índice 2007
Chile	10,796	10,360
Costa Rica	9,704	9,706
Uruguay	8,397	9,384
Panamá	6,828	6,452
México	5,917	5,566
Argentina	5,330	6,123
El Salvador	4,718	3,967
Brasil	4,468	4,582
Honduras	4,431	4,780
República Dominicana	4,187	2,900
Colombia	4,362	4,778
Paraguay	3,745	3,880
Guatemala	3,834	3,502
Perú	3,590	4,107
Nicaragua	3,151	2,730
Venezuela	2,720	2,848
Bolivia	2,726	3,281
Ecuador	2,237	3,206

Fuente: Konrad Adenauer y Polilat. <http://www.idd-lat.org/Edicion%202006.htm>

El Cuadro II permite, además, constatar las variaciones producidas en dos años consecutivos, pero también proyecta constantes evidentes. En este sentido, se registran cuatro grupos de países plenamente diferenciados de mayor, medio-alto, medio-bajo y menor desarrollo democrático. El primer grupo lo integran Chile, Costa Rica, Uruguay y Panamá. El segundo México, Argentina, Brasil, Honduras y Colombia. El tercer



grupo, de desarrollo democrático medio-bajo, está compuesto por El Salvador, R. Dominicana (países que se deterioran significativamente), Paraguay, Guatemala y Perú. Por último, Nicaragua, Venezuela, Bolivia y Ecuador integrarían el grupo de menor desarrollo democrático. La comparación de este índice entre 2006 y 2007 permite constatar un fuerte deterioro del desarrollo democrático en República Dominicana y El Salvador, y deterioros menores en Chile, Panamá, México, Guatemala y Nicaragua. Por el contrario mejoran sus posiciones Uruguay, Argentina y Ecuador, notablemente, y en menor medida Colombia, Perú y Bolivia. Los restantes países apenas si sufren cambios.

El tercer índice considerado es el de democracia de EIU es resultado de la integración de cinco variables que son: los procesos electorales y el pluralismo; el funcionamiento del gobierno; la participación política; la cultura política y las libertades civiles. La principal diferencia con los anteriores radica en la incorporación de la variable cultura política. El índice clasifica y agrupa en cuatro categorías a 167 países, tiene, por tanto, una característica muy relevante y es la de contextualizar a los países latinoamericanos en el panorama mundial. El primer grupo, de democracias plenas apenas si representan el diecisiete por ciento del total; el segundo grupo de democracias devaluadas son el treinta y dos por ciento; los regímenes híbridos que constituyen el tercer grupo son el dieciocho por ciento; y finalmente se encuentran los regímenes autoritarios que suponen el treinta y tres por ciento. Es decir, *grosso modo*, la mitad de los países del



mundo considerados no tienen el carácter de democráticos según esta clasificación y un tercio son directamente autoritarios.

Para diecinueve países de América Latina abordados en dicho estudio la gran mayoría se sitúa entre los dos primeros grupos de democracias plenas y devaluadas: Costa Rica y Uruguay están en el primero de ellos, y trece países se encuentran en el segundo. Lo relevante es, por consiguiente, que solamente hay tres casos de regímenes híbridos (Nicaragua, Ecuador y Venezuela) y uno de régimen autoritario (Cuba). Las dos variables constitutivas del índice que provocan la menor calidad de la democracia en los países latinoamericanos se sitúan en el ámbito, muy complementario por otra parte, de la participación política y de la cultura política. Los trece países concebidos como democracias devaluadas cuentan con un bajo rango en la expresión de una ciudadanía poco activa políticamente hablando, apática, muy desconfiada y ajena al debate político.

Cuadro III. El índice de democracia de EIU de 2006

País ¹	Procesos electorales y pluralismo	Funcionamiento del gobierno	Participación política	Cultura Política	Libertades civiles	Índice total
Costa Rica (25)	9,58	8,21	6,11	6,88	9,41	8,04
Uruguay (27)	10,00	8,21	5,00	6,88	9,71	7,96
Chile (30)	9,58	8,93	5,00	6,25	9,71	7,89
Brasil (42)	9,58	7,86	4,44	5,63	9,41	7,38
Panamá (44)	9,58	7,14	5,56	5,63	8,82	7,35
México (53)	8,75	6,07	5,00	5,00	8,53	6,67



Argentina (54)	8,75	5,00	5,56	5,63	8,24	6,53
Colombia (67)	9,17	4,36	5,00	4,38	9,12	6,40
Honduras (69)	8,33	6,43	4,44	5,00	7,06	6,25
El Salvador (70)	9,17	5,43	3,89	4,38	8,24	6,22
Paraguay (71)	7,92	5,00	5,00	4,38	8,53	6,16
Rep. Dom. (74)	9,17	4,29	3,33	5,63	8,24	6,13
Perú (75)	8,75	3,29	5,56	5,00	7,94	6,11
Guatemala (77)	8,75	6,79	2,78	4,38	7,65	6,07
Bolivia (81)	8,33	5,71	4,44	3,75	7,85	5,98
Nicaragua (89)	8,25	5,71	3,33	3,75	7,35	5,68
Ecuador (92)	7,83	4,29	5,00	3,13	7,94	5,64
Venezuela (93)	7,00	3,64	5,56	5,00	5,88	5,42
Cuba (124)	1,75	4,64	3,89	4,38	2,94	3,52

¹ Entre paréntesis lugar mundial

Fuente: The Economist Intelligence Unit's index of democracy. *The World in 2007*. Londres.

http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pdf

Finalmente, el índice de Levine y Molina²¹ parte de una definición de la calidad de la democracia como la medida en que los ciudadanos participan informadamente en procesos de votación libres, imparciales y frecuentes; influyen en la toma de decisiones políticas; y exigen responsabilidad a los gobernantes, y por la medida en que éstos últimos son quienes efectivamente toman las decisiones y lo hacen respondiendo a la voluntad popular. Esta definición identifica cinco dimensiones de la calidad de la democracia que son consideradas individualmente y que se agregan conformando el propio índice, se trata de la decisión electoral, la participación, la responsabilidad (*accountability*), la respuesta a la voluntad popular (*responsiveness*) y la soberanía, que representa una dimensión novedosa en comparación con los otros tres índices.

²¹ Ver Levine y Molina (2007).



Cuadro IV. Índice de calidad de la democracia en América Latina 2005 de Levine y Molina

País	Decisión Electoral	Participación	Responsabilidad	Respuesta a la voluntad popular	Soberanía	Calidad de la Democracia
Uruguay	90.7	55.3	47.9	85	80.5	71.9
Costa Rica	87.0	44.5	37.3	51	97	63.4
Chile	88.3	45.1	42.3	65	75.5	63.2
Argentina	74.8	54.7	27.3	67	89.5	62.7
México	71.8	50.1	27.1	66	91.5	61.3
Panamá	75.7	45.2	32.4	61	91.5	61.2
R. Dominic.	72.4	48.0	32.7	67	79.5	59.9
Brasil	81.4	56.8	23.9	67	60.5	57.9
Perú	78.8	56.5	21.8	56	70	56.6
Bolivia	73.9	52.2	21.8	50	75.5	54.7
Nicaragua	62.9	46.8	17.3	60	79.5	53.3
Colombia	61.2	46.8	30.7	62	65.5	53.2
El Salvador	67.8	41.2	29.3	64	62	52.9
Paraguay	57.9	44.2	28.1	57	77.5	52.9
Venezuela	50.7	51.4	24.5	74	62	52.5
Honduras	59.9	45.8	21.0	49	79.5	51.0
Ecuador	62.2	49.4	18.3	48	51	45.8
Guatemala	47.7	37.4	20.3	54	63.5	44.6

Fuente: Levine y Molina (2007).

Los resultados de este índice permiten de nuevo constatar la escala diferenciadora de la calidad de la democracia en los países latinoamericanos. Aunque las distancias reflejan un continuo muy estrecho entre los valores de Costa Rica y de Honduras, dejándose en los extremos a Uruguay, en la cima de mayor calidad, y a Ecuador y Guatemala como polo de menor calidad, los restantes países proyectan un grupo de calidad alta compuesto por Costa Rica, Chile, Argentina, México y Panamá, otro de calidad media integrado por R. Dominicana, Brasil, Perú y Bolivia, y un tercer de calidad baja en el



UNIVERSIDAD
DE SALAMANCA

GREDOS

que se da cabida a Nicaragua, Colombia, El Salvador, Paraguay, Venezuela y Honduras.

La relación entre los cuatro índices pone de manifiesto una clara identidad a la hora de señalar cuales son los países más aventajados democráticamente hablando, así como los que ocupan lugares mucho más atrasados y, además, identifica claramente las diferencias existentes en la escala de manera que avala la tesis de la heterogeneidad regional algo que, de forma visual, queda reflejado en los Gráficos I y II.



Gráfico I. Índices de democracia

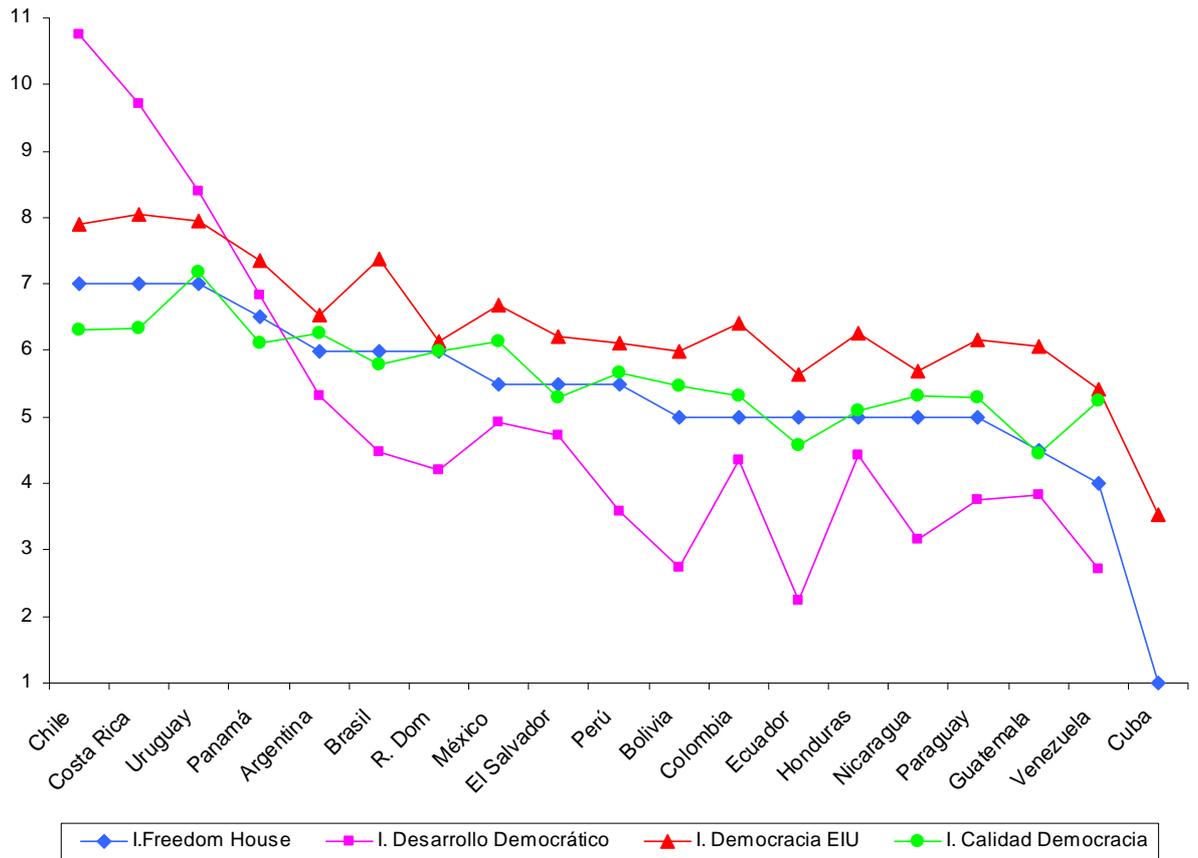
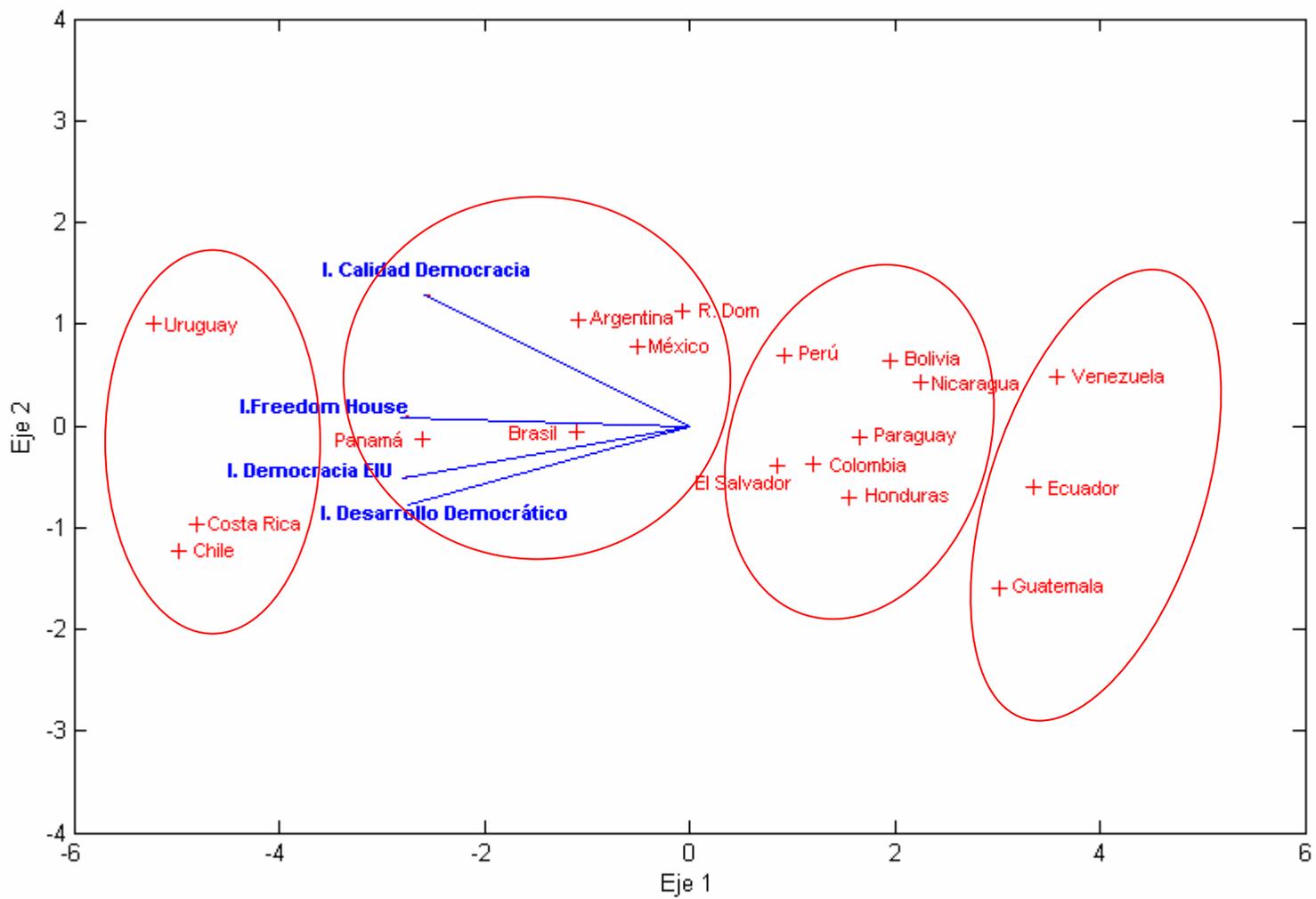




Gráfico II. HJ- Biplot: Perfiles de países según índices de democracia.





Particularmente quiero detenerme en la exposición visual de los cuatro índices usando una técnica de HJ-Biplot que es sumamente adecuada por tratarse de una representación gráfica de datos multivariantes donde la proximidad entre los puntos se interpreta como similitud entre los casos²².

En el Gráfico II se observa que los índices con mayor variabilidad en el análisis son los de Freedom House y el Índice de democracia de EIU de 2006, si bien los índices restantes presentan también una alta variabilidad en el estudio.

Proyectando perpendicularmente cada uno de los puntos que representan a los países sobre los vectores que representan a las variables se obtienen perfiles de países con características similares en los índices de democracia. De esta manera se pueden establecer cuatro grandes grupos de países que conformarían familias con nivel en su calidad de la democracia similar:

²² De la misma manera que un diagrama de dispersión muestra la distribución conjunta de dos variables, un biplot permite representar simultáneamente individuos y tres o más variables. Para una mejor interpretación de los gráficos biplot hay que tener en cuenta los siguientes aspectos: Las variables (índices de democracia) se representan mediante vectores y los individuos (países) mediante puntos.

En cuanto a las variables, a partir del gráfico se puede conocer:

- En primer lugar, la variabilidad de las variables observando la longitud de los vectores y el ángulo que forman con los ejes factoriales. De forma que cuanto mayor sea la longitud de una variable en el análisis y menor el ángulo que forma con el eje factorial que lo representa (eje 1 o eje 2) mayor es la varianza explicada por esa variable.
- Y, en segundo lugar, la correlación entre las variables observando el ángulo que forman entre ellas. Así, cuanto menor sea el ángulo entre dos variables mayor correlación existe entre ellas y, viceversa, cuanto mayor sea el ángulo menor correlación entre dichas variables.

La relación entre individuos y variables se obtiene a partir de la proyección perpendicular de los puntos sobre los vectores.



- a) El grupo formado por Chile, Costa Rica y Uruguay, caracterizado por tener los índices de democracia más elevados de América Latina.
- b) Un segundo grupo integrado por Panamá, Brasil, Argentina, México y República Dominicana con unos índices de democracia altos.
- c) El grupo de países con índices de democracia medio-bajo formado por Perú, El Salvador, Bolivia, Nicaragua, Paraguay, Colombia y Honduras.
- d) Y, finalmente, el grupo de países con los índices de democracia más bajos que lo constituyen Venezuela, Ecuador y Guatemala.

Este agrupamiento es extremadamente útil también a efectos de sentar las bases “de la similitud” o “de la diferencia” cuando se deseen llevar a cabo análisis comparados en los que la calidad de la democracia vaya a ser considerada variable dependiente o independiente y su valor constante (mismo grupo de países) o inconstante (diferente grupo de países).

El hecho de que estos índices se basen fundamentalmente en criterios tendentes a analizar la calidad de los procesos desde el estricto imperio de los mecanismos institucionales que articulan el juego político permite intentar esbozar una serie de hipótesis cuyo carácter exploratorio requiere de mayor análisis. Desde la perspectiva de la oferta se puede considerar la calidad de los servicios gubernamentales. Desde la perspectiva más inclinada hacia la demanda, cuatro son los elementos de índole



institucional vinculados todos ellos al carácter representativo de la democracia que pueden estar en la base interpretativa de los diferentes niveles de calidad de la democracia, y que vendrían ligados: a la operatividad electoral, el funcionamiento de los partidos políticos, las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y los procesos de descentralización. A todos ellos habría que añadir un factor metainstitucional que se referiría a la calidad de los políticos como sostén explicativo de la calidad de la democracia.

Voy a desarrollar muy brevemente en las páginas siguientes algunas ideas que pueden servir para la operacionalización de estos elementos y para intentar descomponer su peso en el esbozo de una senda explicativa.

La calidad del gobierno, en su condición de administración pública, no ha mejorado en la región en la última década. Los diferentes indicadores que miden su rendimiento muestran un nivel claramente inferior al de otras regiones en vías de desarrollo. Además, ponen de relieve que no se trata tanto de algo debido a la cuantía del gasto público dedicado, cuyo monto es ciertamente escaso, sino de aspectos ligados a tener pendiente la superación de la debilidad institucional. Esta se traduce en el mantenimiento de fórmulas de clientelismo y de patronazgo a la hora de la contratación y de la promoción del personal donde brillan por su ausencia los procesos de selección competitiva, neutra y por mérito, y se mantienen diferentes formas de desigualdad



interna como sucede en el ámbito de la remuneración (sueldo distinto por trabajos similares) o de la promoción de la mujer. Igualmente se encuentran ausentes mecanismos de definición de una carrera de servicio público y otros de evaluación del rendimiento²³.

La operatividad electoral quiero articularla en dos dimensiones. La primera es relativa a cuestiones estrictamente organizativas y procedimentales que tienen que ver con el estricto desarrollo del proceso. Aspectos ligados a la confección y actualización del padrón que garantice la efectiva participación, al establecimiento de los colegios y de las mesas electorales para hacer más accesible el sufragio, a la puesta en marcha de procedimientos de recuento rápidos y fiables, en fin, a la existencia de mecanismos garantes de la reparación de la totalidad de los derechos de electores y de candidatos. La segunda se refiere a la satisfacción efectiva de las funciones de representación sobre la base de asegurar la inclusión de los distintos grupos proyectándose su presencia en la arena política en función de su tamaño y, a la vez, de posibilitar la conformación de mayorías que den estabilidad y faciliten la acción de gobierno.

Los partidos políticos mantienen la posición más baja en la tabla de confianza institucional regional, como otras instituciones representativas de la democracia liberal que languidecen por debajo de los 50 puntos en una escala de 0 a 100 (el valor de los

²³ Ver Clements, Faircloth y Verhoevevn (2007: 18-21).



partidos es 35, el sistema judicial 43 y el legislativo 44, frente a las Fuerzas Armadas con 60 o la Iglesia con 69)²⁴. Sin embargo, comparando esta baja marca de los partidos con la que se da en otros países y tomando en consideración que una mayoría de los latinoamericanos considera que la democracia es inviable sin su presencia²⁵, en mi opinión y contrariamente a un extendido sentir, no debería ser tomado el punto del repudio de los latinoamericanos a los partidos como un eje significativo de su papel presente en la política regional. Es la oligarquización de los mismos el aspecto probablemente más relevante. Si bien es un aspecto general de cualquier partido ya avanzado hace casi un siglo por Michels (1915), en América Latina tiene que ver con bajos niveles de institucionalización tanto de los sistemas de partidos, como de los propios partidos. El primer ámbito ha venido siendo objeto de atención constatándose su relación con otros aspectos del sistema político²⁶. El segundo se vincula a matices organizativos propios de la misma maquinaria del partido que pasan por su financiación, el reclutamiento de su personal y las vías de su promoción y profesionalización, y a otros derivados del entramado democrático en el que están insertos lo que lleva a replantearse los procesos de selección de sus líderes y de

²⁴ Ver Seligson (2007: 89).

²⁵ 44 por ciento de los latinoamericanos, como promedio, están de acuerdo con la pregunta: “¿puede haber democracia sin partidos?”, con casos excéntricos como los de Ecuador y Haití, con 50,5 por ciento y 62,2 por ciento, respectivamente. Ver Seligson (2007: 90).

²⁶ El trabajo seminal de Mainwaring y Scully (1995) debe en este sentido ser considerado. Ambos autores establecieron cuatro condiciones para que un sistema democrático de partidos estuviera institucionalizado: la estabilidad en las reglas y en la naturaleza de la competición interpartidista, la posesión de raíces estables en la sociedad de los principales partidos, las elecciones como ruta primaria para acceder al gobierno y la relevancia de las organizaciones de los partidos (Mainwaring y Scully, 1995: 5)).



elaboración de sus programas mediante canales de mayor o de menor participación y transparencia.

Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo componen un escenario que ha sido fruto de una abundante literatura acerca de su impacto en el devenir de la democracia en América Latina²⁷, un espacio político dominado por el presidencialismo. Sin embargo, lejos de contemplar el problema como algo derivado de una determinada arquitectura constitucional la evidencia empírica requiere de análisis más minuciosos desde la perspectiva de las funciones desempeñadas por uno y otro Poder del Estado y de la manera en que interactúan. El Poder Legislativo en América Latina ha sido con frecuencia ninguneado como actor relevante del juego político y ello es de particular importancia en una región donde el número de países en los que el Presidente cuenta con un apoyo mayoritario estable en el Congreso es minoritario²⁸. Por consiguiente, deben analizarse con cuidado las funciones de los Ejecutivos y de los Legislativos²⁹, así como los mecanismos que pueden llegar a producir consensos amplios en los que se

²⁷ Todavía recientemente Valenzuela (2004) venía a argumentar sobre el componente conflictivo del propio presidencialismo latinoamericano que se había cobrado la cabeza de una docena de presidentes en las últimas dos décadas. Argumento que venía a coincidir con el elaborado por Fish (2006) aplicable para los países poscomunistas donde demuestra la vinculación existente entre la fuerza del Poder Legislativo y la consolidación democrática.

²⁸ En enero de 2008 los presidentes que gozaban con una mayoría propia (entendiendo por tal únicamente la devenida de su propio partido) eran los de Argentina, Bolivia, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. El caso de Chile es especial en la medida en que el “partido presidencial” es una gran coalición.

²⁹ Sobre estas últimas y su peso puede verse Alcántara, García Montero y Sánchez López (2005).



debe tener en cuenta no solo factores institucionales o de relación de fuerza partidista existente, sino también elementos de carácter más subjetivo³⁰.

Los procesos de descentralización, desde la perspectiva de la representación, configuran un escenario donde pueden estrecharse los lazos entre representantes y representados en la medida es que se den tres circunstancias: se reduzca y desagregue el tamaño del universo político, se distribuyan los recursos materiales y simbólicos a lo largo de diferentes unidades de poder, y se definan mecanismos de democracia horizontal y de rendición de cuentas. No obstante, la incidencia de estos factores en la calidad de la democracia no es evidente. Los procesos de “devolución” no siempre conducen a iguales resultados en función del caso concreto en el que se producen. Hay, al menos cuatro eventualidades cuya presencia (o ausencia) puede afectar significativamente el resultado: se trata de de la presencia de una(s) elite(s) con fuerte capacidad de liderazgo; de la existencia de grupos con identidades diferenciadoras muy marcadas; de una situación global de alta desigualdad en términos sociales, económicos, o culturales; y de factores internacionales que catalicen el proceso. Los acontecimientos vividos en el mundo andino³¹ son un excelente taller de prueba para

³⁰ Con una correlación de fuerzas muy similar, un entramado institucional idéntico y siendo del mismo partido que su predecesor en menos de un año de gobierno, Felipe Calderón ha establecido una agenda colaboradora con el Congreso mexicano superior a la que en seis años llegó a definir Vicente Fox.

³¹ Conviene tener en cuenta la secular polarización existente en Ecuador entre Guayaquil (la costa) y Quito (la sierra) o en Perú entre Lima y el interior del país que, en este último caso se proyectó en la disputa entre Alan García y Ollanta Humala por la presidencia del país; así como la relativamente más



constatar en qué medida esta variable juega contra la calidad de la democracia, mientras que en Brasil o en México el sentido de la relación es positiva al haber contribuido muy positivamente al desarrollo de la democracia en el país los procesos de democractización iniciados o potenciados en los estados.

Finalmente la clase política es una variable independiente que desempeña un papel muy importante en el proceso global de calidad de un sistema democrático como se ha mostrado con énfasis muy recientemente³². La calidad de los políticos es un concepto difícil de establecer pero puede integrar en el mismo su experiencia en el seno del partido, su experiencia en el oficio público (como representante o como cargo ejecutivo con un nivel mínimo de responsabilidad) y su nivel educativo. Los datos de un reciente trabajo³³ ponen de relieve que solo dos de las tres democracias consideradas más fuertes y con mayores niveles de calidad en América Latina, Chile y Uruguay se caracterizan también por tener una mayoría de diputados de calidad³⁴. Democracias más débiles en la región andina y Centroamérica y/o con puntuaciones de calidad democrática bajas como Guatemala, Ecuador o Bolivia, obtienen también puntuaciones bajas en la clasificación de calidad de sus legisladores. La calidad de los políticos es un

reciente confrontación en Bolivia entre los departamentos de la “media luna” encabezados por Santa Cruz y el universo andino del eje La Paz-Potosí.

³² Ver Alcántara (2006).

³³ Ver Martínez Rosón (2006).

³⁴ Concepto que alude a las habilidades personales del político y a su integridad (Martínez Rosón, 2006: 181).



VNiVERSiDAD
D SALAMANCA

GREDOS

apartado que requiere ser tenido en mayor consideración que la manifestada hasta el presente.



Los resultados de la política

La tercer y última parte de este capítulo se centra en aspectos que tienen que ver con los resultados de la política y que se articulan en la denuncia de los supuestos déficits de la democracia representativa dramáticamente ineficaz a la hora de atender las demandas reales de los ciudadanos. La tantas veces oída frase de “los políticos no prestan atención a los problemas de la gente” cobra especial relieve y significado³⁵. Cinco son los aspectos que afloran en este apartado y que voy a enunciar muy sucintamente.

En primer lugar se trata de reivindicar una democracia cuyo carácter participativo adquiera un mayor peso. Frente a la definición de Dahl (1989) de la democracia como un régimen político de gobierno, un modo de organización de la vida política, se alza la democracia como un modo integral de vida en el que lo participativo alcance un carácter totémico. Gastados los mecanismos de intermediación típicos de la democracia representativa, con los índices de rechazo y de valoración negativa más elevados, los políticos, los partidos, las asambleas ocupan los últimos lugares en los estudios de opinión pública. Sin ser repudiadas las elecciones totalmente, ya que su rechazo recordaría las épocas del autoritarismo, se demandan mecanismos alternativos a la gestión representativa. Entonces aparece una ristra de dispositivos institucionales no

³⁵ En esta dirección, el famoso y reputado escritor español Javier Marías en una entrevista publicada en el diario *El País* el 23-09-07 decía “tengo la impresión de que lo que hacen los políticos no es lo que más interesa a los ciudadanos”.



excesivamente novedosos, como la iniciativa legislativa popular, los plebiscitos (consultivos y abrogativos), las revocatorias de mandato y los cabildos abiertos. Pero también se ven acompañados por los presupuestos participativos y otras formas de actuación comunal vertebradas en torno a movimientos sociales difusos, pero que tienen fuertes componentes simbólicos fundamentalmente en torno a aspectos identitarios (étnicos), sin dejar de lado a cuestiones de clase (“los sin tierra”, “cocaleros”, “piqueteros”) ligadas con expresiones de exclusión y de marginalidad social. Así las cosas aparecen términos nuevos con un fuerte contenido semántico que quieren enmarcar la nueva realidad frente a modelos supuestamente periclitados. Es el caso de la “democracia protagónica” o de los “pueblos originarios”. Expresiones acuñadas respectivamente en la Constitución venezolana de 1999 y en el discurso oficial boliviano desde la llegada al poder de Evo Morales, que desean recoger el ansia de definir nuevos sujetos y formas políticas sustitutivas de aquellas que se entienden fracasadas.

En segundo término el Estado no desempeña ni eficiente ni eficazmente su papel de prestador de bienes públicos básicos ya que en los regímenes de bienestar actuales de América Latina el ámbito doméstico desempeña un papel central³⁶. Irónicamente la comunitarización de lo cotidiano y el establecimiento de redes sociales de socorros mutuos choca con un escenario macro de febril individualismo, de colonización de la

³⁶ Ver Martínez Franzoni (2007: 85).



política por la economía, de privatización de lo público y falta de políticas fiscales medianamente operativas. La ausencia de control político sobre los procesos económicos es un reflejo del triunfo de los valores propugnados por el neoliberalismo y del éxito de los presupuestos de la globalización. El imperio del mercado como definidor de las estrategias de desarrollo y de inserción de las economías nacionales en la esfera internacional hace que quede supeditada cualquier estrategia política que es tildada de inoportuna, inadecuada y no realista. Las tímidas reformas fiscales llevadas a cabo no terminan de dar el giro al axioma “no taxation without representation” que estuvo en los prolegómenos de la independencia de las colonias británicas de América del Norte. Mientras que en los países de América Latina se cuenta con la representación política, la idea de que estar en posesión de la capacidad de elegir representantes conlleva la de la ciudadanía fiscal plena está muy lejos de ser una realidad. Elementos estructurales dramáticos de la configuración social latinoamericanos, una cultura históricamente desconfiada de lo público así como la incapacidad política de los gestores responsables producen una hacienda pública raquíta que no es poseedora ni de facultades para llevar a cabo una mínima política redistributiva, de conformidad con lo que se verá en el siguiente apartado, ni medios para financiar el aparato mínimo del Estado que asegure a la población no sólo tener derechos sino poder ejercerlos. Las estructuras fiscales de América Latina se siguen caracterizando por poseer cargas tributarias bajas en consonancia con montos modestos de gasto público total; reducida focalización del gasto social a pesar del incremento del mismo en los últimos tiempos;



bases tributarias reducidas, con numerosas excepciones y tratamientos especiales; estructuras tributarias crecientemente sesgadas hacia el Impuesto al Valor Añadido; importantes fuentes no tributarias de ingresos fiscales (productos energéticos, minerales); y muy poca descentralización tributaria³⁷.

En tercer lugar la brecha de la desigualdad es alarmantemente alta con su incidencia posible en otros escenarios como es el de la pobreza, con un 41 por ciento de la población bajo el umbral de la línea de pobreza y coeficientes Gini promedios para la región superiores al 0,50, y el de la inseguridad que se alza como uno de los principales problemas que encara la opinión pública latinoamericana. Todo ello a pesar del incremento registrado por el gasto social en los últimos años y que muestra un comportamiento más progresivo en Chile, Costa Rica y Uruguay, con efectos distributivos modestos también en Argentina y en Brasil³⁸. Programas como “Bolsa familia” en Brasil, “Chile solidario” y “Jefes y jefas de hogar” y “Familias” en Argentina aparecen como los más exitosos.

En cuarto lugar los desafíos de las políticas de identidad han llevado, parafraseando a Dahl, a la pluralización de la sociedad. Pero a diferencia del pluralismo político, esta situación conspira fuertemente contra el interés general que se diluye paulatinamente en

³⁷ Ver *Ideas para el Desarrollo en las Américas*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington. Vol. 12. Enero-Abril, 2007.

³⁸ Ver Clements, Faircloth y Verhoeven (2007: 22-23).



una serie de intereses particulares que resultan muy complejos de armonizar. En un entramado de identidades y de lealtades múltiples la política se ve subvertida por una carrera de corporativización muy diferente a la vivida hace medio siglo cuando las corporaciones se alzaban sobre vectores vinculados a los medios y a las relaciones de producción. El etnorporativismo que se anuncia en los Andes o en Guatemala, es un hecho propio del acontecer en América Latina, al que pueden sumarse aspectos identitarios vinculados al género, a la práctica religiosa o al nivel de autonomía personal.

Finalmente, la intermediación mediática oculta la transparencia y hace que los medios de comunicación se conviertan en actores de primera magnitud. El dominio de la agenda pública por parte de los medios no solo lleva a la militancia y al activismo político más desmesurado, siendo Venezuela el caso más llamativo. También debe tenerse en consideración la contaminación informativa producida por medios que deben generar noticias a una velocidad vertiginosa por la avidez del propio mercado informativo. Las pistas partidistas que entonces generan los partidos políticos para con sus simpatizantes y sus posibles futuros votantes están plenamente intermediadas por los medios de comunicación³⁹ cuyo control está fuera del ámbito político y es presa de conglomerados empresariales frecuentemente de carácter multinacional.

³⁹ Ver Gramacho (2007).



Epílogo

La democracia en América Latina tras un lapso de un cuarto de siglo se encuentra asentada. Como ya se señaló al principio, los peligros del golpismo militar y del asentamiento de esquemas autoritarios de gobierno han desaparecido del panorama político presente. Incluso sectores sociales que tradicionalmente fueron acérrimos defensores de formas de gobierno que repudiaban la democracia y que se podían ubicar tanto en la derecha como en la izquierda del espectro político, hoy la asumen como indiscutible alzándose como la única lógica de gobierno posible. Si hay cierto consenso generalizado en torno al progreso de “las condiciones de entrada” del sistema político democrático, que, no obstante, ofrecen elementos institucionales muy diferentes de un país a otro, no ocurre lo mismo con los resultados derivados de la acción política en clave de la eficacia del sistema democrático. Sendos aspectos permiten abordar la situación bajo el prisma de la calidad de la democracia.

Los distintos estudios referidos a la calidad de la democracia ponen, entonces, de relieve la gran heterogeneidad de los países latinoamericanos. Igualmente, como en las páginas anteriores se ha defendido, describen escenarios donde cuestiones procedimentales, propias del juego político y el rendimiento de las políticas implementadas en cuanto al grado de insatisfacción de necesidades básicas de la población, articulan los ejes explicativos de la heterogeneidad regional. Entre las



primeras cabe prestar atención a la mejora de los sistemas electorales en lo relativo a su capacidad de asegurar transparencia en los mecanismos de la representación así como capacidad de los mismos asegurando la presencia en el escenario político de los distintos sectores sociales y sus diferentes sensibilidades políticas. La selección de personal político adecuado se alza como un imperativo imprescindible. La satisfacción de las necesidades mínimas de los ciudadanos, por otra parte, disminuyendo drásticamente la brecha de la desigualdad socioeconómica mediante políticas públicas eficaces es la otra tarea insoslayable.



Bibliografía Citada

- ALCÁNTARA, Manuel (ed.) (2006). *Políticos y política en América Latina*. Siglo XXI-Fundación Carolina. Madrid.
- ALCÁNTARA, Manuel, Ludolfo PARAMIO y Flavia FREIDENBERG (2006). *Reformas económicas y consolidación democrática*. Madrid. Editorial Síntesis.
- ALCÁNTARA, Manuel, Mercedes GARCÍA MONTERO y Francisco SÁNCHEZ LÓPEZ (eds.) (2005). *Funciones, procedimientos y escenarios: Un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca. Ediciones de la Universidad de Salamanca.
- ALTMAN, David y Aníbal PÉREZ-LIÑAN (2002). "Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness, and Participation in Eighteen Latin American Countries". *Democratization*, vol. 9, nº 2, pp 85-100
- AMARAL, Samuel y Susan C. STOKES (2005). "La democracia local y la calidad de la democracia". En Samuel Amaral y Susan C. Stokes (comp.). *Democracia local. Clientelismo, capital social e innovación política en la Argentina*. Buenos Aires. Eduntref.
- BODEMER, Klaus y Fernando CARRILLO FLÓREZ (eds.) (2007). *Gobernabilidad y reforma política en América Latina y Europa*. La Paz (Bolivia). Plural Editores.
- CLEMENTS, Benedict, Christopher FAIRCLOTH y Marijn VERHOEVEWN (2007). "Public Expenditures in Latin America: Trends and Key Policy Issues". *IMF Working Paper*, WP/07/21. Washington
- COUFFIGNAL, Georges (dir.) (2007). *Amérique Latine. Les surprises de la démocratie*. Paris. La documentation Française.
- DAHL, Robert (1989). *La poliarquía*. Madrid. Tecnos.
- DIAMOND, Larry y Leonardo MORLINO (2004). "The Quality of Democracy. An Overview". *Journal of Democracy*. Vol. 15, nº 4, pp. 20-31.
- DIAMOND, Larry y Leonardo MORLINO (eds.) (2005). *Assesing the Quality of Democracy*. Baltimore. The Johns Hopkins University Press.
- FISH, M. Steven (2006). "Stronger Legislatures, Stronger Democracies". *Journal of Democracy*. Vol. 17, nº 1, pp. 5-20.
- FREIDENBERG, Flavia (2007). *La tentación populista. Una vía al poder en América Latina*. Madrid. Editorial Síntesis.
- GRAMACHO, Wladimir (2007). *Popularidad gubernamental, economía y partidos político en Brasil: un test crucial para la teoría de las pistas partidistas*. Tesis doctoral. Universidad de Salamanca.
- HAGOPIAN, Frances y Scott MAINWARING (eds.) (2005).. *The Third Wave of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks*. Cambridge. Cambridge University Press.
- LEVINE, Daniel H. y José Enrique MOLINA (2007). *Notas sobre la calidad de la democracia en América Latina: índice específico y evaluación comparada de los países*. Ponencia presentada en el Congreso de Latin American Studies Association celebrado en Montreal, septiembre de 2007.
- MAGALLÓN ANAYA, Mario (2003). *La democracia en América Latina*. México. UNAM y Plazá y Valdés Editores.
- MAINWARING, Scott y Timothy SCULLY (eds.) (1995). *Building democratic institutions: party systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- MAINWARING, Scott, Ana María BEJARANO y Eduardo PIZARRO LEONGÓMEZ (eds.) (2006). *The crisis of democratic representation in los Andes*. Stanford. Stanford University Press.
- MARTÍNEZ FRANZONI, Juliana (2007). *Regímenes del bienestar en América Latina*. Documento de Trabajo nº 11. Madrid. Fundación Carolina.



- MARTÍNEZ ROSÓN, Mar (2006). “La carrera parlamentaria, ¿la calidad importa?”. En Manuel Alcántara (ed.) *Políticos y política en América Latina*. Siglo XXI-Fundación Carolina. Madrid. Págs.:175-211.
- MICHELS, Robert (1915). *Political parties. A sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy*. Glencoe: The Free Press. Reimpresión de 1949.
- O'DONNELL, Guillermo, Jorge VARGAS CULLEL y Osvaldo M. IAZZETTA (eds.) (2004). *The quality of democracy. Theory and applications*. Notre Dame. University of Notre Dame Press.
- PAYNE, J. Mark, Daniel ZOVATTO y Mercedes MATEO DÍAZ (2006). *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington. BID-IDEA.
- PNUD (2004). *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Nueva York. Naciones Unidas.
- SELIGSON, Mitchell A. (2007). “The rise of populism and the left in Latin America”. *Journal of Democracy*. Vol. 18, nº 3., pp. 81-95.
- VALENZUELA, Arturo (2004). “Latin American Presidencies Interrupted”. *Journal of Democracy*. Vol. 15, nº 4. Págs.: 5-19.