

ISSN: 1130-2887

## LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA: UNA VISIÓN COMPARADA

*The quality of democracy in Latin America: a comparative view*

Daniel H. LEVINE y José Enrique MOLINA

*University of Michigan y Universidad del Zulia*

✉ [dbldylan@umich.edu](mailto:dbldylan@umich.edu)

✉ [jemolina@cantv.net](mailto:jemolina@cantv.net)

BIBLID [1130-2887 (2007) 45, 17-46]

Fecha de recepción: octubre del 2006

Fecha de aceptación y versión final: febrero del 2007

**RESUMEN:** Los estudios sobre la democracia en América Latina han ido más allá del análisis de las transiciones y la consolidación para preocuparse por hacer una evaluación comparativa y confiable de la calidad de la democracia. Esto requiere entender la democracia en términos multidimensionales. Así la calidad de la democracia es un continuo que varía con base al nivel alcanzado en cinco dimensiones interrelacionadas: decisión electoral, participación, respuesta a la voluntad popular, responsabilidad y soberanía. Con base en estas dimensiones el trabajo propone un índice específico para la calidad de la democracia en América Latina que permite no sólo comparar la calidad entre los países de América Latina y confrontarla con un objetivo ideal, sino que también hace posible determinar las fortalezas y debilidades específicas de cada país de la región con respecto a los elementos que conforman cada una de las dimensiones de la calidad de la democracia. Los indicadores utilizados para la construcción del índice incluyen evaluación de expertos, datos estadísticos agregados y encuestas de opinión pública.

*Palabras clave:* democracia, sociedad civil, participación, responsabilidad, soberanía.

**ABSTRACT:** Studies on democracy in Latin America have gone beyond attention to transitions and consolidation to a concern with developing reliable comparative assessments of the quality of democracy. This requires conceptualization of democracy in multidimensional terms. Quality of democracy is a continuum that varies along a range of related dimensions: electoral decision, participation, responsiveness, accountability and sovereignty. Working with these dimensions, it is developed an index of quality of democracy in Latin America which allows comparing different countries as well as determining specific strengths and weaknesses of the quality of

democracy within each country. Data for constructing the index include expert assessments, aggregate statistics and opinion surveys.

*Key words:* democracy, civil society, participation, accountability, sovereignty.

## I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

En la medida en que la democracia ha dado muestras de durabilidad en América Latina, el foco del trabajo académico también ha tendido a moverse desde una preocupación central por la «transición» y la «consolidación» hacia el interés por la calidad de las democracias nuevas o re-establecidas, y hacia una renovada atención por las reformas y el funcionamiento de las instituciones, tales como el sistema electoral y el poder judicial<sup>2</sup> (Beetham, 2004; Diamond y Morlino, 2004; Hagopian y Mainwaring, 2005; O'Donnell 2004a y 2004b; Powell, 2004; Rueschemeyer, 2004). Este cambio en la academia es una forma de adecuarse a las transformaciones de la realidad: los militares ya no gobiernan; hay (con algunas excepciones) mayor respeto por los derechos humanos; excepto en Colombia, las guerras civiles finalizaron.

Esta literatura emergente a menudo plantea que la calidad de la democracia en la región es baja porque no ha generado «gobiernos efectivos», ni ha sido capaz de mejorar el nivel de vida de la mayoría, con lo cual se confunden a nuestro parecer dos cosas que son diferentes: calidad de la democracia (proceso de participación e influencia política de la ciudadanía) y efectividad del gobierno (resultados de gestión, buen o mal gobierno). Esta confusión entre calidad de la democracia y efectividad del gobierno es muy común, por ejemplo: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo condiciona el éxito de la democracia al establecimiento de políticas que promuevan el desarrollo y la justicia social (PNUD, 2004). Esta preocupación parece alimentada por la persistencia en las nuevas democracias de los problemas económicos y sociales, o como lo indica Smith, por la impresión de que la democracia se ha «domesticado» para poder subsistir (Smith, 2005).

La democracia de calidad y el buen gobierno son dos objetivos deseables, pero el valor de cada uno puede ser entendido más claramente si se analizan como conceptos distintos. Democracia de alta o baja calidad es una cosa, y buen o mal gobierno es otra. Un gobierno democrático puede producir resultados deficientes a los ojos de algunos o muchos, sin dejar por ello de ser democrático (Przeworski, Álvarez, Cheibub y Limongi, 2000). Tal como la entendemos en este trabajo, la calidad de la democracia

1. Los autores agradecen los enriquecedores comentarios que realizaron sobre versiones anteriores Scott Mainwaring, Mark Jones, Claudio Holzner, Leticia Ruiz Rodríguez y Fátima García Díez, así como también a los revisores anónimos de *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*.

2. Este cambio es comparable al ocurrido en el campo de los derechos humanos: en la medida en que los gobiernos militares han salido de la escena, los grupos de defensa de los derechos humanos tienden a dirigir su trabajo menos hacia la tortura, los desaparecidos y la guerra, y más hacia el acceso a las instituciones y la calidad de la participación (K. SIKKINK, 1996).

depende del funcionamiento de los procesos mediante los cuales la población selecciona y controla sus gobernantes, no de la eficacia del gobierno en la solución de los problemas del país. Incluso un gobierno que se apegue estrictamente a las políticas que aprueban la mayoría de los ciudadanos puede llevar a resultados que luego sean vistos como negativos de modo que se le considere un mal gobierno.

La legitimidad democrática descansa en un pacto tácito entre ciudadanos y gobernantes. Los ciudadanos reconocen mediante su participación que el gobierno tiene derecho a gobernar y a exigir obediencia. Los gobernantes (y líderes) reconocen que este derecho está sujeto al consentimiento de los ciudadanos. Dentro de este marco pueden establecerse grados distintos de calidad, de modo que la legitimidad democrática es el piso mínimo sobre el que opera el análisis de la calidad de la democracia. Vincular calidad con legitimidad democrática implica centrar el análisis sobre los procedimientos establecidos para escoger y controlar los gobiernos, y para que los ciudadanos influyan en las decisiones de éstos: las reglas del juego y su funcionamiento real (instituciones formales e informales) y los derechos asociados con ellas; lo cual necesariamente conlleva dos elementos adicionales que se requieren para que haya legitimidad democrática: ciudadanía inclusiva (sufragio universal) y derecho efectivo a la organización y participación.

Todo conjunto de procedimientos políticos e instituciones debe ser considerado dentro del contexto social en que funciona, de forma que se pueda evaluar en qué medida los individuos y las organizaciones tienen posibilidades de acceso a la participación de manera libre e igual. Este punto dirige el análisis de la calidad de la democracia también hacia la sociedad civil y más ampliamente hacia las condiciones de organización y acceso a la información, los valores, y también hacia los mecanismos y procedimientos institucionales para la representación: sistemas electorales, legislaturas, gobiernos regionales y locales.

## II. UNA DEFINICIÓN PROCEDIMENTAL (FORMAL) DE LA DEMOCRACIA

Las definiciones procedimentales de la democracia descansan en una concepción liberal y pluralista de la política y del proceso político. La democracia es vista como un sistema de representación, con participación libre y universal de la población adulta en un marco de igualdad de derechos y reglas del juego también iguales. Al adoptar esta visión de la democracia, nuestro análisis se enfoca en los procedimientos y en los derechos necesarios para que ellos funcionen, lo que implica concentrar la atención en las condiciones y procedimientos para decidir quién gobierna, así como en la forma en que las asociaciones e individuos pueden operar para influir en las decisiones políticas y exigir responsabilidad a los gobernantes<sup>3</sup>. Esta definición, y el concepto de calidad que se

3. Responsabilidad es utilizada en este trabajo como equivalente al vocablo inglés *accountability*. Por ello, en este trabajo, el nivel de responsabilidad como elemento de la calidad de la democracia se refiere a la medida en que los funcionarios públicos están sujetos a que se les exija rendición de

deriva de ella, determina la legitimidad con base en las condiciones de competitividad, participación política y mecanismos para exigir rendición de cuentas y responsabilidad, y no en el contenido «sustantivo» o el resultado de las políticas que se instrumenten, a menos que éstas violenten o promuevan las primeras. Las condiciones para la competencia política son importantes, y trabajos recientes (Anderson y Dodd, 2005; Hagopian, 2005) confirman la tesis de que a mayor intensidad de la competencia política mayor participación (Blais y Dobrzynska, 1998).

Sin embargo, que haya una competencia intensa y resultados electorales estrechos no es necesario para que haya democracia, para ello basta que la competencia sea posible en condiciones adecuadas, es decir, que el sistema sea competitivo en el sentido que le otorga Dahl (1971) al concepto. Por ello, a diferencia de Altman y Pérez-Liñán (2002), consideramos que el nivel de intensidad de la competencia en el sistema político no es en sí mismo una dimensión de la calidad de la democracia, aunque sí es un factor que afecta una de sus dimensiones: la participación. En este sentido, corresponde al análisis del nivel de calidad de la democracia la evaluación de las condiciones para el acceso y la realización de la competencia política, pero no el nivel de intensidad en que ésta se desarrolla.

Muchos de los trabajos recientes sobre la calidad de la democracia presentan listas de atributos y condiciones que la definen, y casi todos asocian la calidad de la democracia con el tema de los derechos y cómo estos derechos funcionan en la sociedad y en instituciones claves (electorales, judiciales y administrativas). Existe un reconocimiento amplio de que para que la democracia procedimental funcione –y los procedimientos sean significativos– deben darse algunas condiciones mínimas: ciudadanía inclusiva, acceso abierto y en términos claros y relativamente iguales a la actividad política para individuos y organizaciones, libertad de información y organización, y mecanismos formales e informales para asegurar la rendición de cuentas y responsabilidad de los gobernantes (*accountability*). Pero con raras excepciones (Beetham, 2004; Hagopian, 2005; Powell, 2004; Roberts, s.f.; Rueschemeyer, 2004) esta problemática queda sin ser teorizada.

Teorizar estos temas significa tomar la conexión entre los procedimientos políticos y el orden social circundante como tema central del análisis. Ello requiere, como mínimo, que examinemos las condiciones exigidas para formar organizaciones (incluyendo reglas formales y culturales, el acceso a la información y las posibilidades de organizarse más allá del nivel local incluyendo vinculaciones transnacionales), la naturaleza del espacio público y el acceso a éste, y que miremos de nuevo al tema de la representación, tanto oficial como no-oficial<sup>4</sup>. No es explicación suficiente atribuir las

---

cuentas del ejercicio de sus funciones, por actores legalmente habilitados para ello, mediante procedimientos formales o informales que eventualmente pueden concluir en sanciones legalmente previstas (S. MAINWARING, 2003: 7).

4. F. HAGOPIAN (2005: 152) también sugiere que los académicos han dejado insuficientemente teorizados «tópicos tan importantes como las condiciones en que las herencias históricas y las instituciones pueden ser superadas, incluso compensando por desigualdades estructurales, cuándo no puede hacerse ninguna de estas cosas; o cuándo se dan las condiciones en que el cambio de paradigma económico puede subvertir la democracia y cuándo no» (Traducción de los autores). Ella atribuye el

dificultades políticas, o la baja calidad de la democracia, simplemente a la supervivencia de rasgos autoritarios, elementos que proveen las bases para un sistema informal e impreciso de reglas que coexisten con las formales de la constitución y las leyes. Es preciso especificar los orígenes de estas reglas y las razones para su persistencia. También debe indicarse tan claramente como sea posible su impacto sobre la conexión entre la política y el contexto social (Philip, 2003; Smith, 2005).

Las definiciones procedimentales de la democracia son atractivas porque presentan límites claros y pueden trasladarse de un caso a otro. Pero rápidamente tropiezan con dificultades si las motivaciones y los canales institucionales especificados en la definición no se vinculan claramente al contexto social. Las elecciones y los sistemas electorales nos dan un importante punto de entrada, pero ellos deben ser situados dentro del contexto social, prestando atención no sólo a las reglas formales de representación sino también a los factores que afectan el flujo de información y el acceso a éste, conjuntamente con las condiciones para la organización y las barreras que enfrentan los grupos y candidatos cuando intentan participar democráticamente en política. Aunque podría parecerlo a primera vista, éste no es un problema fácil de resolver.

Los temas relativos a la representación y su relación con la sociedad civil merecen un análisis más detenido. La forma en que opera la representación es crítica para el funcionamiento de cualquier sociedad democrática que supere un tamaño mínimo. No obstante la popularidad de innovaciones que van desde referendos hasta cabildos abiertos y presupuestos participativos, los mecanismos más convencionales para la representación siguen siendo críticos para la calidad de la democracia. Estos mecanismos incluyen disposiciones formales (legales y a veces constitucionales), así como reglas informales que dan forma y significado a la relación entre los representantes y quienes presuntamente son representados. Este aspecto incluye temas importantes como: posibles elementos de discriminación por género, raza o grupo étnico; la forma y tamaño de las circunscripciones electorales; el grado de imparcialidad del sistema electoral; el número e importancia de los cargos públicos sometidos a elección; las oportunidades para cabildeo y presión pública<sup>5</sup>; y la relación entre la sociedad civil organizada y la representación política.

En la experiencia reciente de los países latinoamericanos las expectativas respecto a que con la restauración de la democracia la sociedad civil florecería y daría lugar a nuevas y mejores formas de hacer política, en general, no se han cumplido. A pesar de las expectativas de que una sociedad civil nueva y activa haría a la representación más auténtica o de mejor calidad, los resultados han sido en todo caso los opuestos: un decaimiento notable de la sociedad civil, mientras que los sistemas de representación permanecen sin responder a la voluntad ciudadana, cuando no han reducido las

---

que se dé una u otra posibilidad a las «decisiones estratégicas» que toman las elites políticas democráticas, a la capacidad de movilización de la sociedad civil, y a cómo ambas han respondido a las oportunidades democráticas y a los cambios económicos estructurales.

5. M. KURTZ (2004) plantea que las reformas neoliberales han reducido el número de instituciones disponibles para ejercer presión y representación pública.

oportunidades para la opinión y el acceso de los ciudadanos. Estas expectativas no se han cumplido debido a un desarrollo inadecuado de los vínculos entre los grupos de la sociedad civil y los individuos por un lado, y las instituciones políticas y sus líderes por otro.

Grupos de distintas clases sociales y situación económica comparten una dificultad común en su búsqueda de una representación estable y confiable. Grupos de clase media deben confiar en alianzas electorales inestables y en la fuerza de los medios de comunicación para contrarrestar el atrincheramiento del aparato estatal. Los pobres son más dependientes que nunca del mismo Estado. La movilización de los pobres está menos atada a la organización que a la percepción en las instituciones dominantes de debilidades que ofrecen oportunidades inmediatas para presionar por sus solicitudes. La escasez de recursos independientes hace que sea difícil proseguir sostenidamente estas solicitudes. El resultado (muy visible en la experiencia reciente en América Latina) es el de explosiones esporádicas de actividad conjuntamente con una continuada vulnerabilidad y dependencia de líderes populistas (Avritzer, 2002; Feinberg, Waisman y Zamosc, 2006; Levine y Romero, 2004; Roberts, s.f.).

El interés por analizar la representación debe prestar atención a cómo los ciudadanos adquieren las capacidades que hacen posible que tengan acceso a mecanismos de poder —que les den poder (*em-powerment*) y eleven la «calidad» y la «autenticidad» de la representación—. «Calidad» y «autenticidad» de la representación van más allá de la seguridad de que los resultados electorales reflejarán en forma exacta y justa los votos, de acuerdo a las reglas electorales vigentes. Asumiendo que existe sufragio libre y universal, así como elecciones libres, imparciales y frecuentes, entonces una representación más auténtica y de mayor calidad requiere además que se reduzcan las barreras para la organización, que se multipliquen las instancias para la acción política, que votar sea más fácil y que los representantes sean más accesibles y estén más sujetos a responsabilidad. La meta de estas reformas sería la de vincular nuevos espacios urbanos, grupos y redes sociales a las estructuras institucionales del sistema político de forma que las energías sociales emerjan y encuentren representación (Avritzer, 2002). El desafío teórico es el de repensar la relación entre movimientos sociales y representación política de manera que se preserve la energía y la apertura de ambos. El desafío práctico es el de confrontar los dilemas que resultan de la disminución en el acceso a los mecanismos de poder (*dis-empowerment*) de forma que se limite el daño a las posibilidades de activismo y de representación política (Levine y Romero, 2004).

### III. DECISIÓN ELECTORAL INFORMADA, TOMA DE DECISIONES POLÍTICAS Y RESPONSABILIDAD POLÍTICA

Siguiendo a Dahl (1998, capítulo 5) consideramos la democracia como un sistema en el cual los ciudadanos eligen a sus gobernantes, y tienen el poder de removerlos e influenciar sus decisiones dentro de las siguientes condiciones: a. El gobierno está efectivamente en manos de los funcionarios elegidos; b. Las elecciones son libres, imparciales

y frecuentes; c. Hay libertad de expresión; d. Los ciudadanos tienen acceso efectivo a fuentes alternativas de información; e. Hay libertad de organización y de reunión, y las asociaciones tienen autonomía frente al gobierno; f. La ciudadanía es inclusiva (sufragio universal) y no hay barreras discriminatorias para la participación electoral y política<sup>6</sup>. Entendida a partir de esta noción de democracia, la calidad de la democracia no es un fenómeno de suma cero, sino más bien una escala que, partiendo del cumplimiento de las condiciones mínimas arriba indicadas para que exista democracia, va de lo mínimo aceptable a las mejores condiciones posibles en tres áreas interrelacionadas cuyo funcionamiento nos indica los niveles de calidad: la decisión electoral, el proceso de adopción de políticas públicas, y los mecanismos para exigir responsabilidad a los gobernantes.

Un concepto de calidad de la democracia que se apega a la idea de democracia como un proceso político mediante el cual los ciudadanos deciden quién los gobierna, influyen en las decisiones de políticas públicas y toman responsabilidad a los gobernantes, dentro de condiciones y derechos implícitos en ese proceso sería: la calidad de la democracia viene dada por 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 estos últimos son quienes efectivamente toman las decisiones y lo hacen respondiendo a la voluntad popular. Cada uno de los elementos de esta definición presupone la existencia de derechos asociados a las actividades que implica. Estos derechos serán considerados como parte integral del área de democracia que protegen. La ventaja de tratar el tema de los derechos de esta forma, y no como una dimensión separada (Diamond y Morlino, 2004) es que de esta manera sólo se incluyen en el análisis los derechos que están directamente vinculados a la calidad de la democracia. Cuando en el análisis de calidad de la democracia se incluye el respeto a los derechos civiles en general, como una dimensión separada, entonces se corre el riesgo de desviarse de un análisis de la democracia como proceso y entrar en la evaluación de las políticas públicas del gobierno, en la evaluación de la eficacia del gobierno en áreas, por ejemplo, como la lucha contra la criminalidad, algo que va más allá de consideraciones sobre la calidad de la democracia. Por ejemplo, *Freedom House* (FH), cuyos índices del nivel de los derechos civiles y políticos son comúnmente utilizados en la evaluación de la calidad de la democracia (Smith, 2005; Diamond, Hartlyn y Linz, 1999: 62; Mainwaring, 1999: 22; Altman y Pérez-Liñán, 2002; Inglehart y Welzel, 2005: 173-209), incluye «libertad económica, propiedad privada» como una de las «libertades civiles» utilizadas en su evaluación del nivel de libertad y democracia. Cualquiera que sea la posición que uno adopte respecto a la libertad económica –y éste es uno de los elementos básicos de desacuerdo entre la derecha y la izquierda– es más adecuado considerarlo como un componente de la

6. Barreras discriminatorias son las que se establecen para impedirle a un grupo definido de nacionales adultos la participación justa e igual en el proceso político: i. e. segregación, impuestos electorales, registro selectivo, o medidas específicas para impedir la participación de personas de todo un género, etnia, raza, religión o lengua.

dirección de las políticas públicas a objeto de la evaluación del gobierno, y no como un elemento inherente a la calidad de la democracia. Si vinculamos la democracia al nivel de libertad económica estaríamos obviamente parcializando el análisis de la calidad de la democracia en contra de países dirigidos por la izquierda. Lo mismo podría indicarse con respecto a otras libertades y derechos que no estuvieran directamente vinculados a los componentes procedimentales de la democracia.

Nuestra definición de calidad de la democracia se centra en cinco dimensiones conceptuales: 1) decisión electoral; 2) participación; 3) respuesta a la voluntad popular<sup>7</sup>; 4) responsabilidad<sup>8</sup>; y 5) soberanía. Estas dimensiones constituyen grupos de elementos evaluables empíricamente que pueden mantenerse separados conceptualmente pero que como la literatura ha señalado están fuertemente interrelacionados tanto en la teoría como en la práctica (Diamond y Morlino, 2004). Pasamos a considerar cada una de estas dimensiones, para luego en la próxima sección referirnos a los posibles indicadores para evaluar la calidad con respecto a cada una de ellas.

### III.1. Decisión electoral

Que las elecciones sean libres, imparciales, competitivas y que lleven a la designación de funcionarios que ejerzan poder real forma parte del corazón y los requisitos mínimos de la calidad de la democracia, sin embargo, estas características permiten que más allá del mínimo pueda hablarse igualmente de un rango entre lo mínimo y lo óptimo, como se verá en la sección referida a indicadores. Un aspecto que claramente se presta a variaciones y por lo tanto permite medir niveles de calidad es el relativo a los recursos de información de los electores, tanto con referencia a la posibilidad de acceso a múltiples fuentes de información, como mediante los indicadores del nivel de educación de la población.

La calidad de la democracia depende directamente de la medida en que los ciudadanos alcancen el mayor y más igualitario nivel de información posible, lo que Dahl (1998: 97) denomina *enlightened understanding* (comprensión ilustrada). Si la igualdad política formal (cada persona un voto) es un requisito mínimo de la democracia, la igualdad política sustantiva, uno de cuyos componentes principales es la distribución de recursos cognitivos entre la población, es un indicador de la calidad de la democracia dada su vinculación directa con uno de sus elementos cruciales: la medida en que el electorado puede tomar decisiones políticas informadas (Dahl, 1998: 97). La inclusión de esta dimensión, y del nivel de información como uno de sus elementos, incorpora dentro de nuestro análisis un aspecto de la igualdad política que va más allá de los requisitos procesales mínimos, y que se constituye entonces en un factor del nivel de calidad de la democracia. Mientras más igualitaria y más abundante sea la distribución de recursos cognitivos tales como educación e información, más probable será

7. La dimensión conocida en inglés como *responsiveness*.

8. La dimensión conocida en inglés como *accountability*.



que las decisiones políticas de los ciudadanos estén acordes con sus intereses, también será más probable que los ciudadanos estén en capacidad de tomar esas decisiones conociendo sus consecuencias potenciales, de modo que estos recursos son determinantes para que los ciudadanos puedan tomar una decisión política informada, y por lo tanto también para la calidad de la democracia. La medida en que los recursos políticos cognitivos estén igualmente disponibles es también un buen indicador de la igualdad política sustantiva, y tiene como factor causal último a la igualdad económica y social (Lijphart, 1999: 182; Diamond y Morlino, 2004; Rueschemeyer, 2004).

Nuestro enfoque difiere de la literatura reciente en varios aspectos. El «Estado de Derecho» como un todo es considerado a menudo como una dimensión de la calidad de la democracia (Diamond y Morlino, 2004; O'Donnell, 2004a y 2004b). En contraste, nosotros pensamos que es más útil restringir el análisis del nivel de legalidad en cuanto a factor de la calidad de la democracia a los elementos específicos del proceso político democrático: elecciones libres e imparciales, libertades políticas, etc. Obviamente la legalidad es importante mucho más allá del proceso político, pero en aspectos ajenos a éste es preferible considerarla como un factor de la efectividad del gobierno, indispensable para evaluar al gobierno de turno, pero no como un elemento de la calidad del proceso que precisamente nos permitiría cambiar de gobierno por esa u otras razones. Diamond y Morlino (2004: 23) mencionan los valores predominantes en la sociedad como una condición para el desarrollo del Estado de Derecho pero no como un componente de alguna de las dimensiones de la calidad de la democracia. En contraste, Inglehart (2003) e Inglehart y Welzel (2005) los consideran un componente decisivo del «síndrome de expresión autónoma», que sería a su vez un factor explicativo del nivel de calidad de la democracia (Inglehart, 2003: 57; Inglehart y Welzel, 2005: 4, 149-209). En acuerdo con Inglehart y Welzel consideramos que valores como el nivel de tolerancia existente en la sociedad revelan mucho acerca de la medida en que la sociedad reúne condiciones para la toma de decisiones políticas libres, competitivas e informadas. La tolerancia está particularmente vinculada a la igualdad política: mientras mayor la tolerancia, mayor será la posibilidad de que las minorías puedan participar significativamente como candidatos y votantes.

### *III.2. Participación*

Es mediante la participación que los ciudadanos eligen gobierno, le exigen responsabilidad e influyen en las decisiones sobre políticas públicas directamente o indirectamente mediante representantes. A mayor participación mayor probabilidad de que el gobierno y sus decisiones representen la voluntad de los ciudadanos. Por ello, la calidad de la democracia se ve entonces influida por el nivel de participación ciudadana en la vida política, tanto en la toma de decisiones, como en las organizaciones partidistas y sociales.

En la mayoría de los sistemas políticos con algo más que un tamaño mínimo, la participación se canaliza mediante representantes que toman decisiones en nombre de la

población. La representación política formal gana en calidad en la medida en que se ubica en un contexto propicio para que la ciudadanía actúe ampliamente en grupos y movimientos independientes del Estado (un elemento central para la mayoría de las definiciones de sociedad civil). Ha habido controversia (política y teórica) en torno a esfuerzos por contrastar la democracia «directa» (mediante foros ciudadanos abiertos, revocatorios, referendos y mecanismos de participación de la sociedad civil en órganos estatales) con esquemas de representación más convencionales. En la práctica ha resultado difícil instrumentar los esquemas de democracia directa de manera que se supere el peligro de manipulación por los líderes y el Estado, y se resuelvan los problemas que implica una población de millones. Por ello, creemos que la calidad de la vinculación entre la sociedad civil y la representación requiere, más allá de ensayos de democracia directa, que se preste atención a las condiciones para la libertad de expresión y organización, y a los mecanismos de participación popular para exigir responsabilidad y rendición de cuentas a los gobernantes.

### III.3. Responsabilidad

La dimensión de «responsabilidad» dirige la atención hacia mecanismos sociales e institucionales que someten a los funcionarios públicos (elegidos o no) a rendición de cuentas y posible sanción (Mainwaring, 2003). La responsabilidad puede ser formal e informal. La formal se encuentra institucionalizada en leyes y normas administrativas. Pero la responsabilidad puede existir sin que exista un poder sancionador directo por parte del actor que puede exigirle cuentas al funcionario. Para que podamos hablar de una relación de responsabilidad, basta que exista el poder potencial de imponer sanciones, y que la relación de responsabilidad esté formalmente establecida en la ley. La responsabilidad informal (a la que Smulovitz y Peruzzoti [2000] denominan «responsabilidad social» –*societal accountability*–) la entendemos en términos de la acción de los movimientos sociales (contra violaciones a derechos humanos, contra la corrupción, etc.) dirigida a movilizar la opinión para ejercer presión pública para que se juzgue y sancione a funcionarios, y que puede o no llevar finalmente a exigir responsabilidad política por medio del voto, pero que forma parte, al menos indirectamente, del proceso que lleva a la responsabilidad política electoral, y a sanciones políticas o legales.

La metáfora espacial que distingue entre responsabilidad horizontal y vertical dirige la atención hacia procesos alternativos, a veces complementarios: la responsabilidad horizontal es exigida por instituciones del poder público que ejercen los llamados «frenos y contrapesos» (jueces, contralorías, legislatura). La responsabilidad vertical es exigida por los ciudadanos principalmente mediante las elecciones o referendos revocatorios que pueden ser foros e instrumentos para evaluar y sancionar a los funcionarios (O'Donnell, 1994 y 2003)<sup>9</sup>. La responsabilidad horizontal tiene como uno de sus

9. S. MAINWARING argumenta a favor de una clasificación diferente: electoral e intraestatal (2003); que en buena medida, pero no totalmente, coincide con las categorías de O'Donnell.

elementos el grado de vigencia del Estado de Derecho en cuanto a la posibilidad de exigir judicialmente que se asegure la legalidad de la actividad gubernamental. Por su parte el nivel de calidad relativo a la vigencia de la responsabilidad vertical exigida mediante elecciones claramente variará en función de la calidad de los procesos electorales.

Aunque son analíticamente distintas, la responsabilidad horizontal y la vertical están relacionadas y pueden depender una de otra. La comprensión de ellas se ve enriquecida en la medida en que las situamos en el contexto de la «responsabilidad social», es decir, de los esfuerzos de los ciudadanos, movimientos y organizaciones (sociedad civil) que hacen relevantes nuevos temas, cambian las agendas públicas, presionan para la solución de problemas, organizan manifestaciones, y ocasionalmente proveen medios alternativos para vigilar o reclutar funcionarios de las oficinas públicas. Concebida en esta forma, la «responsabilidad» no requiere necesariamente de la institucionalización o de sanciones formales (electorales, administrativas, penales, financieras u otras). La movilización para la responsabilidad social puede al final llevar a dichas sanciones, pero es altamente flexible y no está constreñida por calendarios institucionales.

Puede activarse en cualquier momento y puede dirigirse al control de temas específicos, políticas o funcionarios. Como los mecanismos horizontales, los sociales pueden supervisar los procedimientos seguidos por los políticos y los funcionarios en la formulación de políticas [pero] sin la necesidad de mayorías sociales o autorizaciones constitucionales. Mientras que la responsabilidad vertical se justifica con base en el principio mayoritario, la responsabilidad social deriva su legitimidad del derecho de petición, un derecho que no requiere que la exigencia provenga de un sector amplio de la población (Smulovitz y Peruzzoti, 2000: 150).

#### III.4. *Respuesta a la voluntad popular*

Como la entendemos aquí esta dimensión se refiere al grado en que los gobernantes, los políticos y los líderes actúan de acuerdo con las preferencias de los ciudadanos. «Respuesta a la voluntad popular» distingue al liderazgo democrático de quienes actúan como caciques, caudillos o gamonales, y también de quienes durante la campaña electoral dicen lo que la población quiere escuchar, para luego tomar una dirección diferente sin primero convencer al público de las ventajas de su nueva posición (Stokes, 2001).

Powell define *responsiveness* (respuesta a la voluntad popular) como «[...] lo que ocurre cuando el proceso democrático induce al gobierno a formular y aplicar las políticas que los ciudadanos quieren»<sup>10</sup> (2004: 91).

10. Traducción de los autores.

Siguiendo esta orientación, tal como la utilizamos aquí «respuesta a la voluntad popular» se refiere a las políticas, no a los resultados. Un gobierno que responda a la voluntad popular podría aplicar políticas apoyadas por la mayoría, pero éstas podrían a su vez conducir a resultados insatisfactorios, que probablemente reduzcan la popularidad de los funcionarios. Responder a la voluntad popular no es tampoco idéntico con cumplimiento de promesas electorales, un gobierno que cambie de política luego de convencer de la bondad de ello a la mayoría de los ciudadanos podría ser culpable de engaño electoral pero no de falta de respuesta a la voluntad popular.

### III.5. Soberanía

Esta dimensión se refiere a la medida en que los funcionarios elegidos son quienes efectivamente deciden sobre políticas públicas, libres de control directo o indirecto por fuerzas que no son responsables ante el electorado, tales como: organizaciones internacionales, potencias extranjeras, poderes religiosos o militares, etc. La soberanía externa apunta a la independencia política formal y real, la soberanía interna a la supremacía del gobierno en su territorio, y a la efectiva vigencia del Estado de Derecho con respecto a todos los sectores de la población. Diamond y Morlino (2004) tratan la soberanía como una condición mínima para que exista democracia (2004: 28) y no como una dimensión de su calidad. Este tratamiento hace de la soberanía una condición de todo o nada: se tiene o no se tiene soberanía. Nosotros pensamos que es más fructífero y realista considerar la soberanía como un continuo: más allá de un mínimo indispensable, las democracias pueden ser más o menos soberanas, y por lo tanto pueden variar en cuanto a la medida en que las decisiones políticas son tomadas efectivamente por los funcionarios elegidos. Mientras menos autónomo es un gobierno con respecto a fuerzas externas (militares, financieras o diplomáticas) o internas (religiosas, militares, guerrillas, cárteles de la droga, etc.), menor será la calidad de la democracia.

## IV. CONSIDERACIONES SOBRE TIPOLOGÍAS E INDICADORES

Una parte de la literatura reciente analiza la calidad de la democracia con base en el análisis cualitativo de dos dimensiones (elecciones y derechos) y clasifica las democracias en dos categorías: liberales o iliberales (Smith, 2005: 11, 19-36)<sup>11</sup>. Un antecedente importante de esta dicotomía y de los estudios de calidad de la democracia es la clasificación que hace Dahl (1971: 248) de las poliarquías en «poliarquías totalmente

11. P. H. SMITH (2005: 11, 19-36, 279-284) clasifica las democracias latinoamericanas en: a) Democracias liberales: elecciones libres e imparciales, alto nivel de disfrute de las libertades civiles. b) Democracias iliberales: elecciones libres e imparciales, bajo nivel de disfrute de las libertades civiles. El autor incluye también dos categorías para países que no cumplen con los mínimos requisitos de la democracia: c. semidemocracias; d. autocracias.

inclusivas» y «casi poliarquías», también con base a dos dimensiones (universalidad del sufragio y competitividad). Otros autores basan su análisis total o parcialmente en las puntuaciones que en derechos políticos y libertades civiles otorga a cada país la organización FH (Diamond, Hartlyn y Linz, 1999: 62; Altman y Pérez-Liñán, 2002; Inglehart, 2003; Inglehart y Welzel, 2005: 175). Las puntuaciones de FH derivan de un análisis cualitativo realizado por expertos sobre 10 elementos de derechos políticos y 15 de libertades civiles. Diamond, Hartlyn y Linz usan la puntuación de FH para clasificar las democracias en «liberales» o «electorales», una dicotomía que es en general equivalente a la propuesta por Smith (2005). Inglehart (2003) suma la puntuación que FH otorga a cada país en derechos políticos y libertades civiles, operacionalizando así el nivel de democracia alcanzado por cada país en una escala que va de 2 (máximo nivel) a 14 (ningún nivel). Dada su mayor complejidad, este tipo de escala permite capturar mejor las diferencias entre los países que la clasificación dicotómica. La clasificación dicotómica que utiliza como criterio el respeto parcial o total de las libertades civiles para clasificar las democracias en liberales o iliberales deja fuera dimensiones esenciales como el nivel de respuesta a la voluntad popular, responsabilidad y rendición de cuentas, soberanía, y también elementos importantes de otras dimensiones como los valores.

La lista de elementos utilizados por FH en su versión de 2005 para evaluar cada país en cuanto a derechos políticos y libertades civiles es extensa, toca todas nuestras dimensiones de calidad de la democracia, excepto «respuesta a la voluntad popular», y, contrario a lo que asumen Inglehart y Welzel (2005: 208), la evaluación no se limita a la presencia normativa de los elementos sino que incluye su vigencia efectiva. Sin embargo, no incluye algunos elementos claves como el nivel de participación electoral, representatividad de los órganos electos, nivel de igualdad de los recursos cognitivos, valores como la tolerancia, o la responsabilidad social<sup>12</sup>. Por otra parte, dado que su objetivo expreso es la evaluación del nivel de libertad en cada país, el índice de FH no está diseñado específicamente para medir la calidad de la democracia y por ello incluye elementos que van más allá de ella tal como aquí la especificamos y que pertenecen a la evaluación de la actuación del gobierno desde una orientación política particular, tal como la inclusión del nivel de libertad económica y el grado de respeto por la propiedad privada entre los elementos a evaluar. Esto implica que de utilizarse sin más la puntuación de FH se obtendrían resultados que tienden a subestimar la calidad de la democracia en los países gobernados por la izquierda (Mainwaring, 1999: 23). Más adelante proponemos un procedimiento para corregir este problema.

La evaluación de los derechos políticos y las libertades civiles que presenta FH está a cargo de grupos de expertos, lo que podría también introducir parcialidad, dependiendo de la orientación de éstos. Sin embargo, dado que ha presentado una evaluación anual, sin interrupción desde 1972, y que cubre cuatro de las cinco dimensiones

12. La metodología y la lista completa de los 25 elementos evaluados por FH en su versión de 2005 puede encontrarse en la página web: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=35&year=2005> (31 de enero, 2006).

de la calidad de la democracia, el índice de FH puede considerarse hoy en día como el mejor disponible, siempre que tomemos en cuenta las anteriores advertencias. Ahora, estos problemas igualmente apuntan hacia la utilidad de realizar un esfuerzo para construir un conjunto sistemático de indicadores que permitan evaluar las dimensiones específicas de la calidad de la democracia, y que descansen tanto como sea posible en evidencia directa (encuestas o información agregada) y no en el juicio de expertos. Veamos cuáles podrían ser estos indicadores para los elementos de cada dimensión, antes de pasar en la próxima sección a la proposición de un índice alternativo que modifica el de FH.

#### IV.1. Decisión electoral

Elementos incluidos en esta dimensión son parte también de los elementos mínimos para que haya democracia: elecciones libres, imparciales y frecuentes y sufragio universal. Sin embargo, más allá del mínimo, estos elementos permiten suficiente variación para que se les evalúe un nivel que vaya de lo mínimo a lo óptimo:

- a) Sufragio universal: Más allá del mínimo exigido para que haya democracia, la ampliación o no del derecho al voto a los nacionales que habitan en exterior, y a los extranjeros que han residido por un tiempo considerable en el país puede considerarse como un indicador de calidad.
- b) Frecuencia: Mientras más corto el mandato, mayor será el control ciudadano. El tiempo promedio entre las elecciones legislativas es un indicador apropiado.
- c) Elecciones libres: Un indicador más allá del mínimo es el relativo a si se permiten candidaturas independientes o sólo los partidos pueden postular.
- d) Elecciones imparciales: Se puede evaluar utilizando una pregunta que se incluye frecuentemente en encuestas de actitudes políticas: ¿las elecciones en este país son limpias o fraudulentas? También pudieran utilizarse indicadores relativos al acceso o no de los partidos a los fondos públicos, o a la medida en que el gobierno utiliza fondos públicos para su campaña.
- f) Libertad de prensa y múltiples fuentes de información: Mientras mayor sea el acceso de la población políticamente activa a mecanismos mediante los cuales puede hacer conocer su opinión e informarse, mayor será la capacidad del electorado de tomar una elección informada y mayor será la posibilidad de una elección en igualdad de condiciones, y por lo tanto mayor la calidad de la democracia. FH presenta un índice separado de libertad de prensa, también construido con base a la evaluación de expertos y que otorga a los países una puntuación que va de 0 (óptima) a 100 (pésima). Este índice pudiera servir como indicador de este elemento<sup>13</sup>.

13. La puntuación de cada país para 2005 puede verse en FREEDOM HOUSE. Tabla del *Global Press Freedom Rankings 2005*. Página web: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=204&year=2005>. La metodología utilizada se presenta en FREEDOM HOUSE. Methodology. Página web: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=56&year=2005>.

En cuanto al nivel de igualdad de la población en recursos cognitivos, éste puede ser evaluado utilizando como indicador el nivel de acceso a la educación de nivel medio o superior, por ejemplo: el porcentaje de la población en la edad correspondiente que se encuentra registrado en la educación secundaria. En cuanto al nivel de tolerancia que antes indicamos es un valor inherente a la calidad de la democracia, Inglehart (2003) e Inglehart y Welzel (2005) utilizan como indicador la actitud hacia los homosexuales en cada país. Usar esta variable como indicador exclusivo de tolerancia puede conducir a una evaluación culturalmente parcializada, ya que naciones que hoy presentan un alto nivel de tolerancia en esta variable podrían ser altamente intolerantes hacia otros grupos sociales, o viceversa. Es preferible medir el nivel de tolerancia mediante una escala que incluya la actitud hacia varios sectores, particularmente minorías políticamente activas que pueden ser diferentes grupos para cada país (ver Cuadro 3).

#### *IV.2. Participación*

Participación electoral: la literatura tiende a utilizar como indicador el porcentaje de la población en edad de votar que acude a las urnas. En cuanto a la amplitud de los cargos y temas sujetos a votación, parece adecuado construir una escala que mida el número de oportunidades de votación que la población ha tenido en un período de tiempo determinado. Participación en partidos y organizaciones sociales: las encuestas de actitudes políticas usualmente incluyen preguntas sobre si los entrevistados son miembros de partidos u otras organizaciones sociales, cuyas respuestas podrían tomarse como indicador de este elemento.

#### *IV.3. Representatividad*

Para indicar el grado en que los diferentes sectores de la población están representados en los cuerpos deliberantes en proporción a su peso en la población, los estadísticos desarrollados para medir la proporcionalidad (o distorsión de la proporcionalidad) de la representación de los partidos en los cuerpos legislativos con base en sus votos (Lijphart, 1994: 58-62) parecen también apropiados para evaluar la representatividad de la legislatura respecto a grupos étnicos, clases y género.

#### *IV.4. Responsabilidad*

Analizaremos indicadores para la responsabilidad horizontal, vertical y social. Desde el punto de vista práctico, la responsabilidad horizontal a menudo descansa en la existencia o no de equilibrio entre las ramas del gobierno. La presencia de una legislatura y (sobre todo) de un poder judicial independientes y honestos es crítica a este respecto, ambos aspectos, independencia y honestidad, tienden a sobreponerse. Es por ello que el nivel de corrupción en el país, tal como es medido por el *Corruption Perception*

*Index* (Índice de Percepción de Corrupción) elaborado por *Transparency International* es un buen indicador del grado de responsabilidad horizontal (<http://www.transparency.org>). El nivel general de corrupción está obvia y directamente vinculado a la corrupción y la eficacia del poder judicial que supuestamente debería controlarla. Un poder judicial honesto y efectivo reduce la corrupción, mientras que un elevado nivel de corrupción indica un poder judicial defectuoso e incapaz de ser efectivo para exigir responsabilidad y rendición de cuentas al ejecutivo<sup>14</sup>.

Dada que la responsabilidad vertical se exige en los procesos electorales, la calidad de ella depende de la calidad de las elecciones, cuyos indicadores señalamos antes. Dos indicadores adicionales de la calidad de los mecanismos de responsabilidad vertical serían la posibilidad de reelección (y para cuáles cargos), y el nivel de institucionalización del sistema de partidos. La reelección puede ser problemática en países con instituciones débiles sin capacidad para controlar el abuso de poder para obtener ventajas electorales; pero al mismo tiempo brindan una oportunidad de juzgar y premiar o sancionar en forma individualizada la actuación del presidente. En cuanto al sistema de partidos, mientras más institucionalizado esté mayor será la capacidad y posibilidad de los ciudadanos de asignar responsabilidades, premiando o castigando con el voto a las organizaciones políticas que los han dirigido y representado (Mainwaring y Scully, 1995). Como medida del nivel de institucionalización del sistema de partidos puede utilizarse el índice compuesto propuesto por Mainwaring y Scully (1995). Uno de sus componentes, el Índice de Volatilidad de Pedersen (1979), es en sí mismo un buen indicador del grado de institucionalización del sistema de partidos, porque el grado de estabilidad elección tras elección de la votación de los principales partidos usualmente está asociado a su nivel de organización, legitimidad y penetración social. A mayor estabilidad del sistema de partidos (menor volatilidad) más fácil será para los electores identificar sus políticas, así como responsabilizarlas por ello. Cuando hay una alta volatilidad, con partidos que aparecen y desaparecen entre una elección y otra, la capacidad de los electores para exigirles responsabilidad a los políticos disminuye, mucho más si cambian de partido y el voto es por lista.

En cuanto al nivel en que funciona la «responsabilidad social», el significado empírico del concepto se ve reflejado en el nivel de ejercicio efectivo de las libertades de asamblea, asociación y petición. Un indicador que usualmente se encuentra en las encuestas de actitudes políticas es el relativo al porcentaje de los ciudadanos que realiza actividad para resolver problemas de la comunidad, o que participa de las actividades de organizaciones no gubernamentales. Es de asumir que mientras más activos son los ciudadanos en busca de solucionar problemas comunitarios, o promover intereses colectivos, mayor será el nivel en que esa sociedad influye en y controla la actividad de sus gobernantes y representantes.

14. Los niveles de corrupción para 2005 de los países latinoamericanos de acuerdo al *Corruption Perceptions Index* de *Transparency International* (en una escala que va de diez para los libres de corrupción a uno para los peores casos de corrupción) pueden verse en: [http://www.transparency.org/policy\\_and\\_research/surveys\\_indices/cpi/2005](http://www.transparency.org/policy_and_research/surveys_indices/cpi/2005).



#### *IV.5. Respuesta a la voluntad popular*

Los indicadores de esta dimensión reflejan el nivel de armonía entre la opinión pública, la acción de los líderes y las políticas públicas. En este sentido la disponibilidad e intensidad del uso de las iniciativas populares de ley, la revocación del mandato, los referendos y los presupuestos participativos, son claramente relevantes. Powell (2004) y Diamond y Morlino (2005) sugieren la utilización del «nivel de satisfacción de los ciudadanos con el funcionamiento de la democracia en su país» como un indicador del nivel de respuesta del sistema político a la voluntad popular. Aunque esta variable está generalmente presente en las encuestas de actitudes políticas y tiene la ventaja de incorporar la evaluación directa de los ciudadanos, corre el riesgo de medir en realidad el nivel de aprobación de los resultados de la gestión del gobierno, en vez del grado en que las políticas puestas en práctica son las que apoyaban los ciudadanos, que como se indicó antes son dos cosas distintas. Otros indicadores del nivel de «respuesta a la voluntad popular» serían aquellos que miden el apoyo del público hacia aspectos específicos de las políticas públicas, o a su orientación general (Diamond y Morlino, 2005: xxxi), también el que utilizamos más adelante: el nivel en que la población considera que sus acciones, y en particular el voto, influyen en la orientación de las políticas públicas. Este tipo de indicadores parece el más apropiado porque llega al corazón de esta dimensión: determinar la medida en que el gobierno aplica políticas apoyadas por la mayoría del electorado, cuando esta determinación es posible (Arrow, 1951).

#### *IV.6. Soberanía*

En cuanto a la medida en que las políticas públicas están bajo el control efectivo de los funcionarios elegidos, dos aspectos resultan especialmente relevantes para América Latina: a) la política económica, dado que la deuda externa ha llevado a muchos países a seguir las políticas económicas dictadas por organizaciones internacionales controladas por los países acreedores a cambio de refinanciamiento; y b) las relaciones entre el poder civil y el militar, porque la forma en que se negoció la transición con los gobiernos militares, o la tradición histórica de intromisión de los militares en la política, hacen que sea importante observar en qué medida los gobiernos elegidos están sometidos o no a la influencia de los militares sobre sus decisiones políticas (Smith, 2005: 101; Kooning y Kruijt, 2003).

En este trabajo medimos la autonomía en política económica con base en el peso de la deuda externa sobre la economía del país. Mientras mayor sea el peso de la deuda es de suponer que mayor será la necesidad para el país de atender los requerimientos de sus acreedores y de las organizaciones financieras internacionales. En cuanto al control del poder civil sobre el militar acogemos la tipología de Smith que clasifica a los países en cuatro categorías con base en un criterio cualitativo (Smith, 2005: 101): 1) Control Militar: cuando hay un gobierno civil nominal pero las decisiones políticas están bajo control militar; 2) Tutela Militar: participación de los militares en la formación

de políticas públicas y los militares mantienen su capacidad para intervenir en la política; 3) Subordinación Militar Condicionada: no hay una intervención abierta en la formación de políticas públicas, pero los militares permanecen como actor político con capacidad para intervenir en caso de desviación seria respecto a lo que ellos consideran el interés nacional y 4) Control Civil: subordinación completa de los militares a la autoridad civil (Smith, 2005: 103)<sup>15</sup>.

## V. INDICADORES E ÍNDICES

La discusión precedente apunta hacia una estrategia para un análisis de la calidad de la democracia en América Latina que tome como punto de partida el índice de FH, incorporando nuevos indicadores para cubrir los elementos no incluidos, y que corrija los problemas antes mencionados que presenta este índice. Este nuevo índice tendría también la ventaja de incorporar información estadística y de encuestas de opinión pública que complementen la evaluación de expertos de FH. La utilización de múltiples fuentes de datos dará una imagen más rica de lo que la calidad de la democracia significa en la teoría y la práctica, y nos permitirá superar las limitaciones de las clasificaciones dicotómicas que siguen siendo frecuentes en la literatura. Si la introducción de nuevos elementos llegara a producir una clasificación de los países en cuanto a su calidad de democracia similar a la que arroja el índice de libertad de FH, ello confirmaría que existe una superposición significativa entre las dimensiones y elementos que determinan la calidad de la democracia, y que por lo tanto es posible construir índices comparativos con base en un conjunto limitado pero comprensivo de indicadores.

A pesar de sus esfuerzos por ser comprensivo, el índice de FH no contiene indicadores de: respuesta a la voluntad popular, participación electoral, representatividad de los cuerpos legislativos, nivel de recursos cognitivos, tolerancia o responsabilidad social. A fin de construir un índice más comprensivo y específico para la calidad de la democracia comenzamos incorporando la sumatoria de la puntuación de FH para derechos políticos y libertades civiles, llevada a una escala que va del 0 al 100 con base en los «puntos básicos» (*raw points*) que en una escala del 0 al 4 los expertos de FH otorgan a cada país para cada uno de los 25 elementos (Cuadro 1, columna 1). Como este índice resume 25 elementos de evaluación, en el cálculo de nuestro índice se le da un peso correspondiente a veinticinco elementos cuando lo promediamos con los otros ocho que le agregaremos. Como antes se señaló el índice de FH presenta una inclinación anti-izquierda. Aunque no es posible cuantificar una posible influencia de esta inclinación en la actividad global de los evaluadores, sí es posible identificar los ítems que directamente la expresan. Éstos son dos de los veinticinco ítems: en primer lugar el relativo a la libertad económica y la libertad privada<sup>16</sup>, es de asumir que en este elemento los

15. Para una tipología similar ver K. KOONING y D. KRUIJT (2003).

16. Este elemento de evaluación es formulado así por FH: «¿Tienen los ciudadanos el derecho a ser propietarios y a establecer negocios privados? ¿Hay influencia indebida sobre los negocios

gobiernos de izquierda radical con políticas de intervencionismo económico fuerte como el de Venezuela serán penalizados con la pérdida total de la puntuación (cuatro puntos), o al menos la mitad en los casos de gobiernos intervencionistas relativamente moderados como el de Brasil. Un segundo elemento es el denominado de «autonomía personal»<sup>17</sup>, en éste además de aspectos que no implicarían inclinación antiizquierdista, se incluye como uno de los puntos a evaluar el grado en que los ciudadanos tienen una «excesiva dependencia del Estado». Es de asumir que los gobiernos de izquierda con políticas sociales intensas se verán parcialmente penalizados, los radicales con al menos dos de los cuatro puntos y los moderados con uno. Para corregir esta inclinación antiizquierdista implícita en la metodología de FH, creemos que deberían añadirse seis puntos a los países con gobiernos radicales de izquierda y políticas fuertemente intervencionistas, y tres puntos a los países con gobiernos de izquierda y políticas moderadamente intervencionistas. Por ello, a la puntuación básica sumada que se deriva de la metodología de FH hemos añadido seis puntos a Venezuela y tres a Brasil (Cuadro 1, columna 1). A estos veinticinco elementos resumidos en el índice de FH, añadiremos para el cálculo del índice de calidad de la democracia siete indicadores que cubren los elementos ausentes en el análisis de FH (Cuadro 1). Como sólo tenemos la información relativa al nivel de tolerancia para nueve países, presentaremos adicionalmente para ellos el cálculo del índice de calidad de la democracia incluyendo este elemento (Cuadro 3). Estos indicadores son los siguientes:

Para medir el nivel de «respuesta a la voluntad popular» incluimos una pregunta tomada de la encuesta Latinobarómetro 2005: «Eficacia del Voto»<sup>18</sup>. Se presenta el porcentaje sobre casos válidos de quienes indicaron estar de acuerdo con la frase: «La manera como uno vota puede hacer que las cosas sean diferentes en el futuro». Puede asumirse que quienes consideran que el voto es eficaz para modificar la situación del país están implícitamente reconociendo que los políticos responden positivamente a la opinión popular expresada en las urnas, en este sentido es un indicador más directo de la sensibilidad de los gobernantes hacia la voluntad popular que la pregunta relativa a la satisfacción con el funcionamiento de la democracia. Como antes indicamos, ésta tiende a medir la satisfacción con los resultados de la gestión, lo cual no necesariamente implica que se hayan instrumentado las políticas con mayor apoyo popular.

---

privados por parte de los funcionarios gubernamentales, las fuerzas de seguridad o el crimen organizado?». Traducción de los autores desde FREEDOM HOUSE. Methodology. Página web: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=56&year=2005>.

17. Este elemento es formulado así por FH: «¿Hay autonomía personal? ¿Son controlados por el Estado los viajes, la selección de residencia, la selección de empleo? ¿Están los ciudadanos libres de adoctrinamiento y de excesiva dependencia del Estado?». Traducción propia. FREEDOM HOUSE. Methodology. Página web: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=56&year=2005>.

18. La pregunta es la siguiente: «Algunas personas dicen que la manera como uno vota puede hacer que las cosas sean diferentes en el futuro. Otros dicen que independientemente de como uno vote, no hará que las cosas sean mejores en el futuro. ¿Cuál frase está más cercana a su manera de pensar?». Agradecemos a Marta Lagos y a la Corporación Latinobarómetro por darnos acceso a las respuestas a esta pregunta. Para mayor información sobre la encuesta y el cuestionario ver <http://www.latinobarometro.org>.

El nivel e igualdad de los recursos cognitivos entre la población es otro de los elementos de la calidad de la democracia que no aparece evaluado por FH. Utilizamos como medida de este elemento (Cuadro 1) el porcentaje de la población en la edad escolar correspondiente que estaba inscrita en la escuela secundaria para el 2002 (*World Bank*, 2005). La educación secundaria provee a los ciudadanos de lo que pudiéramos considerar el instrumental cognitivo básico para procesar la información política. En consecuencia, el nivel en que la población tiene acceso a este nivel educativo parece idóneo para evaluar en forma comparativa los recursos cognitivos, especialmente en países en vías de desarrollo entre los cuales el acceso a la educación superior tiende a ser bastante restringido.

Nuestro tercer elemento adicional es el «nivel de tolerancia», para el cual hemos construido una escala del 0 al 100, para los nueve países de América Latina incluidos en la tercera (1995) o cuarta (2000) serie de la Encuesta Mundial de Valores (*World Value Survey*). Se utilizan seis preguntas, las respuestas de los entrevistados para cada una se re-codifican así: 0) No tolerante; 1) Tolerante. Las puntuaciones obtenidas por el entrevistado en cada una se suman creando una escala de tolerancia del 0 al 6; o cuando falta una de las preguntas del 0 al 5. Se calcula el promedio para cada país y se transforma en una escala del 0 al 100. El resultado es el nivel de tolerancia que se indica en el Cuadro 3. Las preguntas incluidas son las siguientes: A) «Ésta es una lista de las cualidades que los niños pueden ser estimulados a aprender en el hogar. ¿Cuál, si alguna, considera usted que es especialmente importante? Por favor escoja un máximo de cinco... Tolerancia y respeto hacia los demás». B) (Cinco preguntas) «En esta lista hay varios grupos de personas. Por favor, ¿podría usted indicar el o los que no quisiera tener como vecinos?: personas de raza diferente; musulmanes; inmigrantes/trabajadores extranjeros; homosexuales; judíos»<sup>19</sup>.

Otros dos elementos no incluidos por FH son participación electoral y representatividad de los cuerpos legislativos elegidos (en términos de clase, etnia y partidismo). Medimos participación electoral con base en el porcentaje de votantes con respecto a la población en edad de votar para las últimas elecciones para las cuales tenemos información disponible hasta el año 2004. La representatividad de los órganos legislativos es medida con respecto a la composición partidista y al género en una escala de 0 al 100 utilizando el estadístico LSQ, que como dijimos antes es el indicador más común

19. Como se esperaba, el nivel de tolerancia en los países latinoamericanos se acerca más al que se presenta en los países desarrollados, y en algunos casos lo supera, cuando se utiliza la escala compuesta por seis ítems propuesta aquí en vez de únicamente una pregunta sobre si la homosexualidad es o no justificable. Por ejemplo, en una escala del 0 al 100, Argentina obtendría 88 en el índice compuesto de tolerancia, pero sólo 43 si sólo se incluye la pregunta sobre la homosexualidad. Las puntuaciones para EE.UU. serían 87 y 48 y para España 82 y 62. Las respuestas de la encuesta del 2000 fueron utilizadas para Argentina, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela. Las respuestas de 1995 se utilizaron para Brasil, República Dominicana y Uruguay, países no incluidos en el 2000. La pregunta sobre «judíos» fue reemplazada en México por «evangélicos» y no se hizo en Perú. En Venezuela las preguntas sobre «judíos» y «musulmanes» fue reemplazada por una pregunta sobre «personas de otra religión». En 1995 no se hizo la pregunta sobre «judíos».

de desproporcionalidad de la representación. Se convierte en indicador de proporcionalidad restando la desproporcionalidad de 100, como lo sugiere Rose (1984).

FH incluye ítems que evalúan la responsabilidad horizontal y la vertical, pero no la social. Como indicador de esta última utilizaremos el porcentaje sobre casos válidos de entrevistados por la encuesta Latinobarómetro 2005 que afirman «trabajar frecuentemente o muy frecuentemente por temas comunitarios»<sup>20</sup>. Trabajar por temas comunitarios implica exigir de los funcionarios públicos la resolución de problemas, el cumplimiento de promesas electorales, el respeto a los derechos ciudadanos, y por ello puede asumirse como un indicador adecuado del nivel en que los ciudadanos se organizan para promover los intereses de su comunidad, y demandar responsabilidad a los funcionarios públicos por el ejercicio de sus cargos.

Sobre soberanía, FH incluye dos ítems: a) ¿Están los funcionarios elegidos libres de dominación por los militares, potencias extranjeras, jerarquías religiosas, oligarquías económicas, o cualquier otro grupo poderoso? y b) ¿Son los representantes elegidos libremente quienes determinan las políticas del gobierno? (*Freedom House*, 2005). Estos ítems forman parte de los 25 que contribuyen al índice corregido que se presenta en la columna 1 del Cuadro 1. Por las razones indicadas anteriormente, creemos que es necesario un indicador específico de soberanía en política económica. Éste es construido utilizando como indicador de dependencia económica el servicio de la deuda externa como porcentaje de las exportaciones de cada país para el 2003 (*World Bank*, 2005). Esta variable nos indica el peso de la deuda sobre la economía. A mayor el peso de la deuda sobre la economía, más probable será que el país se vea obligado a seguir políticas económicas que le dicten sus acreedores, o las instituciones financieras internacionales. El indicador de autonomía económica presentado en el Cuadro 1 es el resultado de restar de cien la cifra que arroje este indicador de dependencia económica, o sea: 100-deuda externa como porcentaje de las exportaciones.

El Cuadro 1 presenta la puntuación para cada país en los 25 ítems de FH (puntos básicos corregidos), y para cada uno de los siete indicadores adicionales disponibles para los dieciocho países democráticos de América Latina al 2005, en una escala del 0 al 100. La última columna del Cuadro 1 presenta nuestro índice de calidad de la democracia con la respectiva puntuación para cada país en una escala del 0 al 100. Para llegar a este índice la puntuación básica corregida de FH se multiplicó por veinticinco de modo de darle en el cálculo el peso correspondiente a los veinticinco ítems que resume. A este resultado se le sumó la puntuación de cada uno de los otros siete ítems y el resultado se dividió entre el total de ítems incluidos (32). En consecuencia nuestro índice es un promedio de la puntuación en los ítems considerados, dándole igual peso a cada uno de ellos<sup>21</sup>.

20. La pregunta es: «¿Con qué frecuencia hace Ud. cada una de las siguientes cosas? Trabaja por temas comunitarios. Muy frecuentemente, frecuentemente, casi nunca, nunca». Agradecemos a Marta Lagos y la Corporación Latinobarómetro por darnos acceso a las respuestas a esta pregunta. Para mayor información sobre la encuesta y el cuestionario ver <http://www.latinobarometro.org>.

21. Podría ser mejor intentar ponderar cada ítem según su importancia para la calidad de la democracia o, al menos, organizarlos en dimensiones y darle a cada dimensión el mismo peso. Nosotros

A pesar de que tenemos siete ítems adicionales el orden clasificatorio que resulta de nuestro índice de calidad de la democracia es exactamente el mismo que el que se deriva del índice de FH (sumatoria de puntuación en derechos políticos y libertades civiles), tal como se expresa en el Cuadro 2. La correlación entre ambos índices es:  $-.993$ . La inclusión de la variable «nivel de tolerancia» (Cuadro 3) no modifica el orden en la calidad de la democracia de los países para los que tenemos esta información. Estos resultados sugieren, como ha sido planteado por Diamond y Morlino (2005), que las dimensiones de la calidad de la democracia y sus elementos presentan una superposición significativa y en buena medida tienden a variar juntos.

Nuestro índice ratifica la información que proviene del índice de libertad de FH, pero los resultados de los Cuadros 1 y 3 proveen una información más rica y variada, y nos dan datos sobre las particulares debilidades y fortalezas de la democracia en la región y en cada país en particular. Los nuevos indicadores nos ofrecen información específica que puede ser utilizada por académicos y reformadores interesados en mejorar la calidad de la democracia en América Latina. Por ejemplo, Costa Rica, uno de los países con altos niveles de democracia en la región, alcanza una alta puntuación en representatividad, pero aparece débil en participación electoral, recursos cognitivos y responsabilidad social. Colombia, con uno de los niveles de calidad más bajos en la región (debido sobre todo a la violencia y la debilidad de las instituciones) es sin embargo fuerte en tolerancia, responsabilidad social y representatividad partidista de la legislatura nacional. No tenemos espacio aquí para analizar en detalle los resultados individuales de cada país, pero es importante resaltar que la consideración detallada de los elementos que conforman la calidad de la democracia y sus indicadores puede aportar un conocimiento importante acerca de las fortalezas y debilidades de la democracia en cada país y en la región. Este análisis debería ser parte de la agenda de investigación futura sobre América Latina.

---

hubiéramos preferido este último procedimiento, pero para poderlo seguir hubiéramos necesitado conocer la puntuación básica específica para cada ítem incluido por FH, o haber utilizado indicadores propios para esos ítems. Desafortunadamente no tuvimos disponible ninguna de estas dos vías.

CUADRO 1: INDICADORES DE CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

País	FH Sumatoria de puntos básicos corregida (25 ítems) <sup>1</sup>	Participación electoral en elecciones presidenciales <sup>2</sup>	Proporcionalidad de la representación por género en la legislatura nacional (100-LSQ) <sup>3</sup>	Proporcionalidad de la representación por partidos en la legislatura nacional (100-LSQ) <sup>4</sup>	Recursos cognitivos <sup>5</sup>	Soberanía (autonomía económica) <sup>7</sup>	Respuesta a la voluntad popular: eficacia del voto	Responsabilidad social	Índice de calidad de la democracia <sup>8</sup>
Chile	100	72,9 (1999)	64,5	92,8	79	68,7	65	12	92,3
Costa Rica	100	60,0 (2002)	86,0	95,0	50	90,3	51	15	92,1
Uruguay	100	93,8 (1999)	59,7	99,4	72	73,7	85	15	93,7
Panamá	92	73,8 (2004)	67,2	86,1	63	88,7	61	19	86,2
Argentina	87	77,3 (2003)	85,2	93,3	81	62,1	67	13	82,9
República Dominicana	87	62,1 (2000)	68,1	93,7	36	91,8	67	32	82,1
México	87	60,0 (2000)	73,6	94,3	60	79,1	66	33	82,5
Brasil	81	76,3 (2002)	58,0	96,2	72	36,2	67	14	76,4
El Salvador	78	57,7 (2004)	59,9	95,3	49	91,2	64	13	74,4
Perú	78	77,1 (2001)	68,6	94,8	69	78,4	56	20	75,4
Bolivia	72	61,1 (2002)	66,7	95,0	71	79,1	50	26	70,3
Ecuador	72	65,9 (2002)	66,2	94,1	50	72,1	48	10	68,9
Honduras	72	65,5 (2001)	73,8	97,5	30 <sup>6</sup>	88,4	49	12	69,3
Nicaragua	72	75,6 (1996)	70,7	97,3	39	88,3	60	9	70,0
Paraguay	72	47,2 (2003)	60,5	93,9	50	90,1	57	36	69,8
Venezuela	69	46,7 (2000)	80,1	94,7	59	69,9	74	21	67,8
Colombia	57	40,9 (2002)	61,5	97,0	54	36,1	62	25	56,9
Guatemala	57	48,1 (2003)	57,0	88,1	30	92,6	54	13	56,5

1. A cada país se le otorga el máximo de puntos básicos que corresponde a su puntuación en derechos políticos y derechos civiles según la metodología de FH. La puntuación se corrige para neutralizar la inclinación antizquierdista, como se indica en el texto. A Venezuela se le añaden seis puntos y a Brasil tres puntos.  
 2. El año de la elección está entre paréntesis. La fuente es MATEO y ZOVATTO (2005). Agradecemos a los autores y al personal de INTERNACIONAL IDEA por darnos acceso a esta base de datos. La información para la República Dominicana proviene de PAYNE, ZOVATTO, CARRILLO y ALLAMAND (2003: 362).  
 3. La proporcionalidad se calcula aplicando el LSQ índice de desproporcionalidad a la diferencia entre el porcentaje de escaños obtenidos en la Cámara baja o única y la proporción de la población del país que constituyen para hombres y mujeres. Para información sobre el LSQ índice de desproporcionalidad puede verse LIPPHART (1994: 61). Para calcular la proporcionalidad se sustituyó el índice de desproporcionalidad de 100 (100-LSQ), como sugiere ROSE Actualizado al 31 de enero del 2006. La información sobre población proviene de: *Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)* (2005). *Statistical Yearbook for Latin American and the Caribbean, 2004*. De la página web de la ECLAC: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/21231/P21231.xml&xsll=/depe/tpi/vfp/xx&sbase=tpi-1/top-bottom.xml>.  
 4. La proporcionalidad de la representación partidista se calcula para la Cámara baja o única de la legislatura nacional como promedio para el período 1990-2002. El índice de proporcionalidad se obtiene por la fórmula 100-Desproporcionalidad. La desproporcionalidad se calcula usando el Índice de los Menores Cuadrados o *Least Square Index* (LSQ) (LIPPHART, 1994). La información sobre desproporcionalidad es tomada de: *PNUD (2004: 92)*.  
 5. Inscripción en la educación secundaria como porcentaje del correspondiente grupo etario para 2002. Fuente: *World Bank* (2005). *Little Data Book*.  
 6. La información para Honduras no está disponible en la que presenta el *World Bank*. El volumen «La Democracia en América Latina» provee información sobre el porcentaje de la población con siete a doce años de educación formal. En este indicador que cubre una información similar a la que estamos utilizando, Honduras aparece a un nivel similar al de Guatemala y por debajo de los otros países centroamericanos. Por esta razón estimamos su porcentaje de inscripción en secundaria al mismo nivel que Guatemala.  
 7. Fuente: *World Bank* (2005). *Little Data Book*.  
 8. La escala va de 0 (ninguna) a 100 (máxima).

CUADRO 2: ÍNDICE DE CALIDAD DE LA DEMOCRACIA Y LA CLASIFICACIÓN DE FREEDOM HOUSE  
 PARA 18 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

País	Índice de calidad de la democracia <sup>1</sup>	FH índice de libertad <sup>2</sup>	FH orden de clasificación según el índice de libertad	FH Sumatoria de puntos básicos corregida (25 ítems) <sup>3</sup>
1. Uruguay	93,7	2	1	100
2. Chile	92,3	2	1	100
3. Costa Rica	92,1	2	1	100
4. Panamá	86,2	3	4	92
5. Argentina	82,9	4	5	87
6. México	82,5	4	5	87
7. R. Dominicana	82,1	4	5	87
8. Brasil	76,4	5	8	81
9. Perú	75,4	5	8	78
10. El Salvador	74,4	5	8	78
11. Bolivia	70,3	6	11	72
12. Nicaragua	70,0	6	11	72
13. Paraguay	69,8	6	11	72
14. Honduras	69,3	6	11	72
15. Ecuador	68,9	6	11	72
16. Venezuela	67,8	7	16	69
17. Colombia	56,9	8	17	57
18. Guatemala	56,5	8	17	57

1. Viene del Cuadro 1.

2. Es la suma de la puntuación en derechos políticos y libertades civiles. El índice va de 2 (nivel superior de libertad) a 14 (ausencia de libertad).

3. Viene del Cuadro 1.

CUADRO 3: ÍNDICE DE CALIDAD DE LA DEMOCRACIA INCLUYENDO TOLERANCIA (NUEVE PAÍSES)

País	Índice de calidad de la democracia <sup>1</sup>	Tolerancia	Índice de calidad de la democracia incluyendo tolerancia	FH índice de libertad	FH orden de clasificación según índice de libertad
1. Uruguay	93,7	84	93.4	2	1
2. Chile	92,3	85	92.1	2	1
3. Argentina	82,9	88	83.1	4	5
4. México	82,5	75	82.3	4	5
5. R. Dominicana	82,1	72	81.7	4	5
6. Brasil	76,4	82	76.6	5	8
7. Perú	75,4	78	75.5	5	8
8. Venezuela	67,8	74	68.0	7	16
9. Colombia	56,9	85	57.8	8	17

1. Viene de Cuadro 1.



## VI. CONCLUSIONES

Un aspecto fascinante de los cambios políticos recientes en América Latina es lo que pudiéramos llamar legítimamente una «refundación de las democracias». Ha habido un movimiento sostenido desde las primeras preocupaciones por las constituciones, momentos fundacionales y supervivencia de los nuevos regímenes (en el sentido de lo señalado por Carl Schmitt) hacia una expansión gradual del significado y alcance participativo de lo que cuenta como democracia. Como señala Smith (2005: 313), la democracia en América Latina ha sido «domesticada»: ha ganado capacidad de supervivencia y de enraizarse en la medida en que sus partidarios han ido aceptando limitarse tanto en la persecución de violaciones a los derechos humanos ocurridas antes de la transición, como en la introducción de reformas que pudieran afectar los intereses de factores nacionales o internacionales con capacidad de desestabilización, al menos durante un período inicial. Pero el costo creciente de estas negociaciones ha venido resultando cada vez más evidente, y ha estimulado la búsqueda de nuevas formas de participación, así como esfuerzos para extender el significado de los derechos y por extender la definición operativa de la democracia.

Aunque los resultados prácticos han tenido hasta ahora un impacto limitado, los debates (por ejemplo sobre democracia participativa vs. representativa) han abierto la discusión sobre un número amplio de tópicos como la iniciativa popular, los referendos revocatorios, las formas adecuadas de organización política, el papel de la sociedad civil, la naturaleza del sufragio y el número y la naturaleza de los cargos sujetos a elección popular. Cualesquiera que sean los pormenores, la tendencia a moverse más allá de las primeras versiones de democracia domesticada es en sí misma importante, y refuerza nuestro empeño por vincular los análisis procedimentales de la democracia con la atención sobre cómo la democracia política se posiciona en el orden social y económico.

La política de la democracia es también en un sentido importante una lucha continua por controlar lo que la definición de democracia significa en la práctica. Es por esto que la cuestión del vínculo de los derechos con las dimensiones de la calidad de la democracia es tan crítica. La vigencia y el ejercicio libre de los derechos relevantes dentro del marco legal son centrales para la calidad de la democracia. A riesgo de hacer distinciones polémicas sobre los tipos de derecho, es claro para nuestro propósito que unos derechos son más críticos que otros. Los más centrales para la calidad de la democracia son aquellos derechos que en alguna medida hacen posible o facilitan el acceso a los procesos políticos y sus instituciones. Los derechos vinculados a la decisión electoral, a la igualdad de acceso y de trato por las instituciones políticas, y a la responsabilidad política, son de importancia crítica. Esto significa que debemos prestar atención particular a las condiciones para la participación política (incluyendo el voto y el registro electoral pero sin limitarse a ellos), al sistema judicial y penal, a los mecanismos de transparencia y a los derechos que garantizan la libertad de organización e información. 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.

Este trabajo representa un esfuerzo para repensar el análisis de la calidad de la democracia en América Latina. Su propósito ha sido mantenerse dentro de la tradición del análisis procedimental de la democracia, para desde allí teorizar el vínculo entre las instituciones y procedimientos políticos, por un lado, y la sociedad en que están inmersos, por otro, y de esa manera dilucidar los elementos que los hacen más o menos democráticos, y mejoran o limitan la calidad de la política democrática. El análisis procedimental de la democracia ha sido criticado por su vulnerabilidad a análisis no realistas y estáticos que muy a menudo tratan a los procedimientos, las instituciones y a quienes operan en ellos (políticos y funcionarios públicos elegidos o designados) como si estuvieran desconectados de la sociedad, la economía y la cultura. Esta crítica tiene alguna validez, pero pensamos que llevarla demasiado lejos corre el riesgo de despojar el análisis político de aportes valiosos. De allí nuestra argumentación en favor de un enfoque que supere la «desconexión» teorizando las formas en que las prácticas e instituciones políticas están conectadas con la sociedad.

Parece útil en este punto salir de los detalles de la construcción de medidas e indicadores para volver una vez más a nuestra definición central, y las dimensiones empíricas que se derivan de ella. Hemos definido 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; exigen responsabilidad a los gobernantes; y en que estos últimos son quienes efectivamente toman las decisiones y lo hacen respondiendo a la voluntad popular. Esta definición implica cinco dimensiones: decisión electoral, participación, respuesta a la voluntad popular, responsabilidad y soberanía. Algunas, como soberanía, son condiciones habilitantes, factores que establecen los parámetros para los procesos políticos. Otras, como anticipación, responsabilidad y respuesta a la voluntad popular, apuntan directamente al ritmo y contenido de los procesos políticos. Tomar estas dimensiones como un conjunto dinámico llevó nuestro análisis a la identificación de indicadores que vinculan la capacidad de los ciudadanos (como individuos y en su vida asociativa) a las realidades efectivas del pluralismo y a los límites y barreras a la participación.

Durante el trabajo hemos delineado un vínculo explícito entre el análisis de la legitimidad y el funcionamiento concreto de los procedimientos democráticos, situando éstos firmemente en un contexto de derechos y participación. El esfuerzo central del trabajo ha estado dirigido a llegar a las condiciones habilitadoras del acceso a la participación de manera que no se dé por supuesta la conexión con la política, sino que se apunte hacia formas de especificarla más íntegramente. Este enfoque lleva el análisis más allá de las preocupaciones por la gobernabilidad mirada desde arriba hacia abajo, incorporando las preocupaciones de los ciudadanos acerca de la capacidad para participar y el acceso a las instituciones formales<sup>22</sup>.

22. Trabajos recientes de L. ANDERSON y L. DODD (2005) y N. BERMEO (2003) subrayan las capacidades y orientaciones democráticas de los ciudadanos ordinarios, quienes han demostrado repetidamente mayor compromiso y confianza en la democracia que sus líderes. Nuestra visión de la calidad de la democracia incorpora esta dimensión.

Ampliar el análisis de la sociedad civil y de la representación sigue siendo un desafío. Un problema que ha dejado en buena medida a la sociedad civil y a la representación insuficientemente teorizadas (o cuando son teorizadas a menudo desconectadas del análisis político)<sup>23</sup> ha sido la dificultad de encontrar medidas comparables y llevar hacia la búsqueda de indicadores cuantitativos a una literatura que ha estado en general enfocada en el análisis cualitativo e histórico. No hay un camino fácil para hacer esto, pero creemos que es posible incorporar de forma congruente en el análisis cuantitativo las dimensiones social y organizacional. Éste es un ejercicio de reducción, pero no necesariamente de reduccionismo.

El análisis de la democracia, y de la calidad de la democracia, se beneficia de una mirada amplia en el tiempo. Esto es aparente en todos los casos, pero es quizás particularmente evidente en América Latina, donde la experiencia con la democracia a lo largo de las décadas ha dado pie para el pesimismo aun de los más optimistas, y ha hecho atractivas las teorías cíclicas aun para fervientes creyentes en el progreso. ¿Es el presente período algo más que otra vuelta en el ciclo? En la medida en que podamos llegar a una comprensión más completa y dinámica de la calidad de la democracia, estaremos en mejores condiciones para evaluar su durabilidad y para entender cuándo será defendida o no por los actores claves. Los gobiernos democráticos concretos pueden tener éxito o fracasar, pero a largo plazo el meollo del asunto es si el espacio para la democracia se fortalece o no, y de qué manera específica. Si hay retrocesos: ¿lo harán mejor los demócratas la próxima vez? ¿Crearán procesos políticos de mayor calidad y más viables ante los problemas?

Cualquier conjunto de instituciones y procedimientos políticos opera dentro de las restricciones que le dan forma y limitan la viabilidad de formas particulares del proceso político. Pero la política no es simplemente un espacio sobre el que se actúa, ni los dirigentes políticos son simplemente agentes pasivos de otras fuerzas. Las innovaciones y reformas que vienen de los procesos políticos pueden también moldear la forma en que las fuerzas sociales y la sociedad civil asumen las tareas de la política. Esto es menos una calle de dos vías que una autopista multidireccional con un intercambio de influencias de varios tipos y niveles operando simultáneamente. Si contrastamos el análisis realizado aquí con un conjunto de propuestas que han surgido en años recientes con el fin de mejorar la democracia en América Latina, resulta evidente que aparte de su interés teórico y comparativo, el análisis sistemático de la calidad de la democracia tiene potencial para producir importantes beneficios prácticos en el corto y mediano plazo.

El potencial para la reforma es particularmente claro si centramos nuestra atención analítica en los puntos de acceso a la política y en la manera en que éstos afectan la forma como opera el proceso político. Las reformas para garantizar a las mujeres una cuota determinada de participación en los escaños de las legislaturas han mejorado la representatividad, propiciado nuevas formas de participación y estimulado que

23. Como en buena parte de los trabajos sobre «la sociedad civil» que muy a menudo dejan de considerar la importancia de las instituciones y de los acuerdos políticos.

emerja un potencial de liderazgo hasta ahora oculto. Las medidas que fortalecen el sistema judicial y hacen de los referendos, los revocatorios y las iniciativas legislativas opciones reales son pasos de corto plazo que refuerzan la responsabilidad política. Aunque el aumento de los recursos cognitivos depende de la educación, lo que lo hace una propuesta de largo plazo, se pueden hacer distinciones útiles entre las políticas que invierten en la universidad por oposición a las escuelas primaria y secundaria. En muchos países, las reformas que se centraron en la descentralización y en el financiamiento de los partidos tuvieron un comienzo prometedor en cuanto a la transformación de los sistemas de partidos, pero fueron sobrepasadas por una extensa crisis económica y política. En el mismo sentido, la descentralización ha probado hasta ahora ser una espada de doble filo: ha dado signos de servir para la emergencia de nuevas élites partidistas, pero también ha estado acompañada de la disminución del interés de los votantes en las elecciones subnacionales.

Las reformas que se han intentado para fortalecer a los sistemas de partidos y así lograr una más efectiva representación y articulación de intereses, a menudo han naufragado debido a obstáculos derivados de las diferencias educacionales y de clase que dividen las élites de las masas, y por la creciente desconfianza hacia los que fueron partidos dominantes. Sin embargo hasta ahora, aparte de los medios de comunicación y de la manipulación por poderosos líderes populistas, no han aparecido mecanismos que puedan mediar la relación entre grandes poblaciones y las instituciones políticas tan efectivamente como los partidos políticos. Lo que parece probable es que los partidos políticos seguirán siendo centrales para la democracia, pero ya no en el modelo clásico de AD en Venezuela, y mucho menos en el del PRI que por tanto tiempo dominó la realidad mexicana. Las reformas que promueven la transparencia, múltiples vías de acceso a la política (como las primarias), y reducen las barreras para la participación y la organización parecen ser las que tienen mejores probabilidades de impulsar hacia delante el proceso de creación de nuevas instituciones de manera fructífera.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- ALTMAN, David y PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries. *Democratization*, 2002, vol. 7: 85-100.
- ANDERSON, Leslie y DODD, Lawrence. *Learning Democracy Citizen Engagement and Electoral Choice in Nicaragua 1990-2001*. Chicago: University of Chicago Press, 2005.
- ARROW, Kenneth. *Social Choice and Individual Values*. New York: Wiley, 1951.
- AVRITZER, Leonardo. *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2002.
- BEETHAM, David. The Quality of Democracy. Freedom as the Foundation. *Journal of Democracy*, 2004, vol. 15, 4: 61-75.
- BERMEO, Nancy. *Ordinary People in Extraordinary Times the Citizenry and the Breakdown of Democracy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2003.

- BLAIS, André y DOBRZINSKA, Agnieszka. Turnout in Electoral Democracies. *European Journal of Political Research*, 1998, vol. 33: 239-261.
- DAHL, Robert A. *Polyarchy*. New Haven: Yale University Press, 1971.
- *On Democracy*. New Haven: Yale University Press, 1998.
- DIAMOND, Larry; HARTLYN, Jonathan y LINZ, Juan. Introduction: Politics, Society, and Democracy in Latin America. En DIAMOND, Larry; HARTLYN, Jonathan; LINZ, Juan y LIPSET, Seymour Martin (eds.). *Democracy in Developing Countries. Latin America*. 2.ª edición. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1999, pp. 1-70.
- DIAMOND, Larry y MORLINO, Leonardo. The Quality of Democracy An Overview. *Journal of Democracy*, 2004, vol. 15, 4: 20-31.
- Introduction. En DIAMOND, Larry y MORLINO, Leonardo (eds.). *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005, pp. ix-xliii.
- FEINBERG, Richard; WAISMAN, Carlos y ZAMOSC, Leon (eds.). *Civil Society and Democracy in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan/St Martins Press, 2006.
- FREEDOM HOUSE. Methodology. 2005. Página web: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=35&year=2005>.
- HAGOPIAN, Frances. Brasil and Chile. En DIAMOND, Larry y MORLINO, Leonardo. *Assessing the Quality of Democracy in Latin America*, 2005, pp. 123-162.
- HAGOPIAN, Frances y MAINWARING, Scott (eds.). *The Third Wave of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks*. New York: Cambridge University Press, 2005.
- HAGOPIAN, Frances y WELZEL, Christian. *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence*. New York: Cambridge University Press, 2005.
- INGLEHART, Ronald. How Solid is Mass Support for Democracy? and How can we Measure it? *PS: Political Science and Politics*, 2003, vol. 36, 1: 51-57.
- KOONING, Kees y KRUIJT, Dirk. Latin American Political Armies in the Twenty First Century. *Bulletin of Latin American Research*, 2003, vol. 22: 371-384.
- KURTZ, Marcus. *Free Market Democracy and the Chilean and Mexican Countryside*. New York: Cambridge University Press, 2004.
- LEVINE, Daniel H. y ROMERO, Catalina. Movimientos urbanos y desempoderamiento en Perú y Venezuela. *América Latina Hoy*, 2004, vol. 36 (abril): 47-77.
- LIJPHART, Arend. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press, 1994.
- *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty Six Countries*. New Haven: Yale University Press, 1999.
- MAINWARING, Scott. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization. The Case of Brasil*. Stanford, California: Stanford University Press, 1999.
- Introduction: Democratic Accountability in Latin America. En MAINWARING, Scott y WELNA, Christopher (eds.). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003, pp. 3-33.
- MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy. Introduction: Party Systems in Latin America. En MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy (eds.). *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1995, pp. 1-34.
- MATEO, María Mercedes y ZOVATTO, Daniel. Base de Datos para la ponencia «Voters Turn Out in Latin America During the Third Wave of Democratization in the Light of Latin America Barometer Data». Ponencia presentada en la conferencia *Ten Years of Latinobarómetro*, organizada por el Latin American Center, University of Oxford, Oxford, UK, 19-20 de septiembre, 2005.

- O'DONNELL, Guillermo. Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, 1994, vol. 5, 1: 55-69.
- Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust. En MAINWARING, Scott y WELNA, Christopher (eds.). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003, pp. 34-54.
- The Quality of Democracy. Why the Rule of Law Matters. *Journal of Democracy*, 2004a, vol. 15, 4: 32-46.
- Human Development, Human Rights, and Democracy. En O'DONNELL, Guillermo; VARGAS CULLELL, Jorge e IAZZETTA, Osvaldo M. (eds.). *The Quality of Democracy Theory and Applications*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 2004b, pp. 9-92.
- PAYNE, Mark; ZOVATTO, Daniel; CARRILLO, Fernando y ZAVALA, Andrés. *La política importa: Democracia y Desarrollo en América Latina*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank and International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2003.
- PEDERSEN, Mogens. The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility. *European Journal of Political Research*, 1979, vol. 7: 1-26.
- PHILIP, George. *Democracy in Latin America. Surviving Conflict and Crisis?* Cambridge: Polity Press, 2003.
- POWELL, G. Bingham. The Quality of Democracy: The chain of Responsiveness. *Journal of Democracy*, 2004, vol. 15, 4: 91-105.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *La Democracia en América Latina Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2004.
- PRZEWORSKI, Adam; ÁLVAREZ, Michael; CHEIBUB, José A. y LIMONGI, Fernando. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- ROBERTS, Kenneth. *Changing Course Parties, Populism and Political Representation in Latin America*. New York: Cambridge University Press, en proceso de publicación.
- ROSE, Richard. Electoral Systems a Question of Degree or of Principle? En LIJPHART, Arend y GROFMAN, Bernard (eds.). *Choosing and Electoral System: Issues and Alternatives*. New York: Praeger, 1984, pp. 73-81.
- RUESCHEMEYER, Dietrich. The Quality of Democracy Assessing Inequality. *Journal of Democracy*, 2004, vol. 15, 4: 76-90.
- SIKKINK, Kathryn A. Nongovernmental Organizations, Democracy, and Human Rights in Latin America. En FARER, Tom (eds.). *Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy in the Americas*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996, pp. 150-168.
- SMITH, Peter H. *Democracy in Latin America. Political Change in Comparative Perspective*. New York: Oxford University Press, 2005.
- SMULOVITZ, Catalina y PERUZZOTI, Enrique. Societal Accountability in Latin America. *Journal of Democracy*, 2000, vol. 11, 4: 147-158.
- STOKES, Susan. *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*. Cambridge UK: Cambridge University Press, 2001.
- WORLD BANK. *The Little Data Book*. Washington, D.C.: The World Bank, 2005.

## LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA COLOMBIANA: PERSPECTIVAS Y LIMITACIONES

*The quality of Colombian democracy: perspectives and limitations*

Gabriel MURILLO CASTAÑO y Freddy OSORIO RAMÍREZ

Universidad de los Andes y Universidad del Rosario

✉ [gmurillo@uniandes.edu.co](mailto:gmurillo@uniandes.edu.co)

✉ [fosorio20@gmail.com](mailto:fosorio20@gmail.com)

BIBLID [1130-2887 (2007) 45, 47-68]

Fecha de recepción: octubre del 2006

Fecha de aceptación y versión final: febrero del 2007

**RESUMEN:** En este trabajo se aborda la democracia colombiana a la luz de los elementos determinantes de su calidad. Con el propósito de subrayar la complejidad inherente a la dinámica política en el país, se señalan y particularizan sus propiedades idiosincrásicas y se abordan los retos explicativos para la comprensión de las mismas. Estos señalamientos son vistos a través de un contraste analítico entre los elementos del determinismo económico y político causantes de la agudización de la crisis. También se desarrolla un tratamiento que diferencia y gradúa los distintos niveles del deterioro democrático de este proceso. Desde una topología convencional de algunos indicadores de la calidad democrática, el trabajo pasa a una conclusión que subraya la singularidad del caso colombiano (*deviant case*) reiterando el sentido del eslabonamiento de los componentes del ensayo en vez de sacar una conclusión terminante.

*Palabras clave:* Colombia, democracia, régimen político, Estado, sociedad civil, crisis.

**ABSTRACT:** This paper analyses the basic determinants of the quality of democracy in Colombia. In order to achieve this purpose, it indicates and differentiates the characteristics of the national political dynamics and also discusses the underlying explanatory challenges. This is done through an analytical contrast of the elements of economic and political determinism that causes the aggravation of its crisis. It also develops a gradual follow up of the different degrees of the process of democratic deterioration. Finally, from the application of a conventional typology of indicators of the quality of democracy and after reiterating the logic of the essays' concatenation, it underlines the uniqueness of the Colombian case (*deviant*) instead of reaching an ultimate conclusion.

*Key words:* Colombia, democracy, political regime, State, civil society, crisis.

I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Al analizar la democracia de un país, ya no es posible señalar simplemente la existencia o inexistencia de este tipo de régimen político. Tampoco se puede pretender interpretarla mediante la composición de una lista exhaustiva de sus elementos constitutivos para ver cuáles existen y cuáles no. Ya no es posible decir, en consonancia con el breve cuento de Augusto Monterroso, «cuando despertó, la *democracia* todavía estaba allí». La democracia no *está*. No es posible capturarla en una sola imagen como a un paisaje con la lente de una buena cámara fotográfica. Su comprensión requiere de la observación rigurosa de cómo funcionan sus elementos clave, del comportamiento de sus actores e instituciones, de las transformaciones institucionales, del contexto histórico, de la relación existente entre el orden social circundante y la normatividad vigente. En pocas palabras, la expresión cabal de la democracia y la posibilidad de aprehenderla resultan prácticamente imposibles. No es suficiente decir que hay elecciones periódicas, separación de poderes o algún tipo de participación política y sencillamente afirmar su existencia, tampoco que predomina la lógica del Estado de Derecho. Es necesario comprender la democracia en función de la expresión de sus elementos cualitativos, de su calidad. Pero ¿qué se necesita para dar cuenta de la calidad de una realidad democrática turbulenta y compleja como la colombiana?

## II. LA COMPLEJIDAD COGNITIVA DE LA DEMOCRACIA COLOMBIANA

Para abordar lo atinente a la calidad de la democracia de Colombia se requiere registrar algunos señalamientos conceptuales y teóricos indicativos de los factores suficientes y necesarios para observar la calidad de su dinámica y complejidad inherentes. Según Diamond y Morlino (2004: 21-22), es posible descifrar los elementos centrales de la comprensión democrática en función de una metáfora alusiva a la lógica industrial, en tanto las observaciones científicas se pueden hacer, primero, con énfasis en el «procedimiento», cuando se basan en la existencia de movimientos institucionales predecibles y efectivos para una *accountability* horizontal, vertical y social. En segundo lugar, puntualizando en el «contenido» cuando se la relaciona con la existencia efectiva de libertad y equidad política para los ciudadanos, las asociaciones y la comunidad. Y el tercero, en el «resultado», cuando se procura comprender el grado de satisfacción ciudadana con sus efectos. Lo anterior quiere decir que la observación de una democracia de calidad implica la comprensión de las herramientas institucionales, de la existencia de las libertades y de la satisfacción de los ciudadanos.

Al intentar aplicar esta propuesta a Colombia, tan sólo es posible afirmar, en lo que atañe al desempeño del «procedimiento», que existe una separación de poderes funcional en términos generales, que las elecciones son periódicas y que los procesos alusivos a la *accountability horizontal* funcionan con mayor claridad que los relativos a la

1. Agradecemos a los evaluadores externos de *América Latina Hoy*, *Revista de Ciencias Sociales*.



*accountability vertical* y a la *social*<sup>2</sup>. Sin embargo, al observar con atención la dinámica de estos procesos, no es difícil establecer que la formal separación de poderes no se cumple cabalmente. Esto se refleja, por ejemplo, cuando el Ejecutivo se involucra en asuntos de la competencia exclusiva del Legislativo<sup>3</sup>. También en la intromisión presidencial en las funciones propias de la rama judicial<sup>4</sup>.

Bajo el segundo elemento relativo a la comprensión de la calidad de la democracia, es decir, el «contenido», se puede señalar cómo la Constitución Política de Colombia consagra y otorga toda la gama de derechos, los fundamentales (civiles y políticos) de la primera generación, los sociales y económicos de la segunda y los colectivos de la tercera. Complementariamente, están consagradas constitucionalmente las acciones individuales (tutela) y colectivas (acciones populares y de cumplimiento) para que los ciudadanos reivindiquen sus derechos ante su eventual desconocimiento por parte de terceras personas, naturales o jurídicas. También están incluidas en esta Carta todas las formas alternativas de participación ciudadana que trascienden la democracia electoral<sup>5</sup>. Pero, al examinar con detalle el ejercicio de los derechos y el respeto a los mismos, es posible señalar, en primer lugar, que a excepción del uso de la acción de tutela, aún es muy precario el empoderamiento ciudadano para evitar las acciones antidemocráticas que los desconocen. Por ejemplo, se registra que en los diez últimos años se han decretado 125 medidas cautelares en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>6</sup> y diez medidas provisionales en la Corte Interamericana de Derechos Humanos

2. Es decir, que los controles tienden a ser más efectivos desde los organismos formales hacia el resto del andamiaje institucional del Estado que las meras acciones de control político y de veeduría ciudadana.

3. El Ejecutivo colombiano, a través del Ministerio del Interior, intervino abiertamente en la pugna por la definición de las alianzas para establecer las mesas directivas del Senado y la Cámara de Representantes y así garantizar las mayorías parlamentarias requeridas para la aprobación de los proyectos gubernamentales en la legislatura iniciada el 20 de julio del 2006 (por ejemplo, la reforma tributaria, la Ley de transferencias a las regiones, la reforma financiera, la aprobación del Tratado de Libre Comercio [TLC] con Estados Unidos y una ley de apoyo a la vivienda de interés social, entre otros). Ver Metas de Uribe en segundo tiempo. *El Tiempo*, 21 de julio del 2006, pp. 1-2, Primer Plano. Para mayor información, véase Así perdió la batalla Vargas Lleras. *El Tiempo*, 23 de julio del 2006, pp. 1-1 & 1-4. Sección Nación.

4. Para acceder a un buen número de ejemplos ilustrativos de esta modalidad de afectación al principio de la separación de poderes, véase Informe Especial Sobre la Independencia Judicial de la Fiscalía, realizado por el Observatorio Colombiano de Administración de la Justicia, ASONAL Judicial, FASOL. Cátedra Gerardo Molina de la Universidad Libre e ILSA. En <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/justicia.html>, consultado el martes 25 de julio de 2006, a las 11:15 a.m.

5. Ver el artículo 103 de la Constitución Política de Colombia. Título IV, «De la Participación Democrática y de los Partidos Políticos», capítulo 1, «De las formas de participación democrática».

6. Entre 1996 y 2005, se pueden contar 125 medidas para Colombia, entre casos activos y resueltos. Ver <http://www.cidh.org/medidas.esp.htm>, consultado el miércoles 19 de julio del 2006 a las 10:30 a.m.

por causa de la indolencia estatal en la defensa de los derechos consagrados constitucionalmente en Colombia<sup>7</sup>.

Además, diversas instituciones internacionales, como *Freedom House*, *Human Rights Watch* o la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, han sido reiterativas en el señalamiento de las violaciones a estos derechos y a las infracciones al Derecho Internacional Humanitario en Colombia. Según el informe anual de *Freedom House*, el país tiene un índice de derechos políticos y libertades civiles de 4 en una escala donde 1 representa el alto cumplimiento de los mismos mientras que 7 corresponde a su ausencia total o negación<sup>8</sup>. Colombia es uno de los 55 países calificados como *Partly Free*<sup>9</sup>. Adicionalmente, según William Spindler, portavoz del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Colombia es el tercer país del mundo con mayor población desplazada por un enfrentamiento interno armado después de Sudán y la República Democrática del Congo<sup>10</sup>. En segundo lugar, es sabido que los avances en la apropiación y en el involucramiento ciudadano de los mecanismos alternativos de participación siguen siendo bastante precarios y que el Estado no ha intensificado la promoción de políticas públicas de construcción de ciudadanía y de educación cívica que reflejen lo contrario.

Con respecto al tercer elemento de la comprensión de la calidad de la democracia, la satisfacción ciudadana con el «resultado», es imperioso diferenciar, en primer lugar, la satisfacción con el resultado de la gestión gubernativa del presidente Uribe. En segundo lugar, la opinión acerca del desempeño de los actores y las instituciones de la política nacional y, en tercer lugar, la percepción de la opinión pública acerca de la democracia. Respecto del primero, tanto los sondeos de opinión<sup>11</sup> como las mediciones más rigurosas y analíticas<sup>12</sup>, coinciden en registrar altos índices de popularidad de la imagen del presidente Uribe, en todos los casos por encima del 50%. También son coincidentes en señalar el desprestigio de la mayoría de los actores y las instituciones

7. Dentro del período de 1996 hasta el 2006, en la Corte se han dictado 10 medidas provisionales. Ver <http://www.corteidh.or.cr/seriee/index.html>, consultado el miércoles 19 de julio del 2006 a las 10:30 a.m.

8. FREEDOM HOUSE. *Freedom in the World 2005. The annual survey of political rights and civil liberties*. Tomado de <http://www.freedomhouse.org>, consultado el 24 de julio del 2006 a las 9:00 a.m.

9. Para *Freedom House* con este concepto se alude a aquellos países «[...] en los cuales existe un limitado respeto por los derechos políticos y las libertades civiles [...]». Estos estados también están afectados por un ambiente de corrupción, por un estado de derecho débil, por disputas étnicas o religiosas, y con frecuencia por un escenario en donde hay un partido político hegemónico a pesar de la fachada de pluralismo limitado». Traducción propia. Tomado de <http://www.freedomhouse.org>, consultado el 24 de julio del 2006 a las 9:45 a.m.

10. Aumentan desplazados en Colombia. Tomado de [http://www.news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid\\_5064000/5064598.stm](http://www.news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_5064000/5064598.stm), consultado el julio 23 del 2006 a las 10:50 p.m.

11. Como por ejemplo la alianza de la *Revista Semana* con la W-Radio o el Latinobarómetro.

12. Dentro de este tipo de estudios se encuentran *La cultura política de la democracia en Colombia: 2005* de las Universidades de Vanderbilt y los Andes.

de la política nacional. Los partidos y sus representantes en las corporaciones públicas son los de mayor desprestigio para la opinión pública nacional. Además, ninguna de las instituciones estatales consideradas en estos sondeos obtiene niveles de popularidad superiores a los alcanzados por el primer mandatario. Finalmente, en ambos tipos se reitera la coincidencia sobre el apoyo y la alta valoración de la opinión sobre la democracia en sí como el régimen político deseable.

Sin embargo, por un lado, no es posible relacionar estas expresiones de la opinión pública sobre los resultados del desempeño de la cabeza del gobierno, con el de los actores, de las instituciones políticas y de la percepción sobre el régimen democrático con los altos índices de abstención electoral existentes. Si bien sorprende que en Colombia aún no exista un estudio riguroso y abarcante sobre la abstención electoral, no es aventurado anotar por hipótesis que las personas que no participan están en desacuerdo con el gobierno, con las instituciones estatales o con la democracia. Esto se puede sustentar parcialmente con el hecho de que los guarismos más altos de abstención electoral se localizan en los estratos más bajos de la pirámide social<sup>13</sup>. En adición a lo anterior, es preciso registrar un altísimo porcentaje de ciudadanos que están en condiciones de pobreza y en condiciones de indigencia (más del 60% de la población)<sup>14</sup>, al igual que la precariedad salarial y el peso del sector informal de la economía y la persistencia del desempleo<sup>15</sup>.

Por otro lado, es sabido que la popularidad de la figura presidencial colombiana y su desproporción con la acogida de la opinión pública al equipo de gobierno y al manejo de las instituciones estatales se explica por el carisma y el liderazgo del presidente, lo que ha hecho de la frase «Colombia tiene más Presidente que Gobierno» todo un lugar común. La crítica al desempeño de las instituciones y de los actores ajenos a la primera magistratura refleja una caprichosa predilección por el discurso y la figura presidencial, como si la Presidencia de la República no fuera también una institución política como todas las demás y el primer mandatario no fuera un actor político como muchos otros. Los argumentos esgrimidos por los defensores del presidente aluden al reconocimiento del buen desempeño de la economía en los últimos dos años<sup>16</sup>, pero

13. Ya se dijo que no es fácil obtener cifras sobre abstención electoral. Sin embargo, es posible extraerlas de la encuesta realizada por Napoleón Franco en G. HOSKIN, R. MASÍAS y M. GARCÍA (2003).

14. Según un informe presentado por el director del Departamento Nacional de Planeación, DNP, para el Tercer Trimestre del 2005, el 49,2% de la población colombiana está por debajo de la línea de la pobreza, mientras el 14,7% vive en indigencia. Tomado de <http://www.presidencia.gov.co/sne/2006/enero/18/presentaci%F3ncifraspobreza2005.pdf>, consultado el 15 de agosto del 2006 a las 9:35 a.m.

15. Según estadísticas del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, hay 8.129.636 personas ocupadas. De éstas 3.351.284 tienen empleos formales mientras que 4.778.352 están ocupadas informalmente. Tomado de <http://www.dane.gov.co/index.php?option=comcontent&task=category&sectionid=19&id=75&Itemid0257>, consultado el 22 de julio del 2006 a la 1:00 p.m.

16. El crecimiento del PIB en el año 2005 alcanzó la cifra de 5,2%. Para el año 2006 todos los estimativos concuerdan en esperar una tasa de crecimiento también superior al 5%.

estos logros no se compadecen con la persistencia del alto déficit fiscal ni con la amplia deuda externa aún persistente<sup>17</sup>.

Además se ha creado un clima de seguridad basado en el hecho de que los colombianos han podido volver a viajar por las carreteras de su país acompañados por caravanas militares. Esto implica la desatención de otros espacios en donde resulta indispensable la presencia del pie de fuerza militar ante la persistencia de un conflicto armado que no da tregua. Finalmente, se alude a la reducción de las tasas de secuestro, extorsión y homicidio<sup>18</sup>, las cuales siguen siendo altas cuando se las compara con otros países. Sin embargo, centrar la atención en la figura del presidente, ya sea al defender o atacar su gestión, deja de lado el hecho de que la evaluación de la calidad de la democracia es mucho más que el buen gobierno desempeñado por un solo actor.

Sin importar si el énfasis de las observaciones sobre la calidad de la democracia colombiana es general o detallado, se requiere de una perspectiva analítica que dé cuenta de las características y singularidades idiosincrásicas del caso, para no incurrir en señalamientos acrílicos o reduccionistas. Lo anterior impone respuestas a estos interrogantes: ¿cómo incluir los problemas derivados de un régimen político cuya credibilidad y legitimidad tienden a ser bajas por causa de la dificultad en ofrecer adjetivaciones claras y suficientes para interpretar la naturaleza de su crisis?, ¿cómo captar analíticamente la coexistencia de factores estructurales antagónicos?, ¿cómo explicar el carácter paradójico de situaciones cuyo balance analítico permite registrar factores de progresión democrática en un ámbito acosado por la presencia persistente de factores antidemocráticos?

### III. LA SINGULARIDAD DEL CASO COLOMBIANO Y LOS RETOS DE SU COMPRENSIÓN

Se suele afirmar que la confluencia de problemas sociales, políticos y económicos de carácter estructural a lo largo de casi 200 años de desarrollo republicano de Colombia hace muy difícil el abordaje científico-analítico del país. Por esta razón no es exagerado anotar que Colombia es un *deviant case*, es decir, un caso cuyo estudio en una perspectiva de comparación se dificulta bastante por su complejidad inherente. Abundan los ejemplos para fundamentar esta afirmación. Basta con señalar algunos de reciente ocurrencia.

Primero, la singular posición colombiana como aliado incondicional del gobierno del presidente Bush en momentos en que la mayoría de los países latinoamericanos,

17. Según el Banco de la República, la deuda externa para el 2005 aún está por encima del 30% del PIB. Ver <http://www.banerp.gov.co/estad/deudaex4.htm>, consultado el 31 de julio del 2006 a las 8:30 p.m.

18. Según el Observatorio de Derechos Humanos de la Presidencia de la República, la reducción de las masacres pasó de 364 en el período comprendido entre agosto del 2000 y julio del 2002 a 170 entre agosto del 2002 y julio del 2004. Así mismo las víctimas de estos hechos disminuyeron paralelamente de 2.110 a 911. Por su parte, los secuestros se redujeron en un 33% en el mismo período. Ver <http://www.derechoshumanos.gov.co/index.php?newsecc=default>, consultado el 19 de julio del 2006 a las 9:00 a.m.

incluidos los más importantes, marcan sus diferencias políticas e ideológicas con Estados Unidos y, a la vez, una admirable capacidad de mantener buenas relaciones con el resto de gobernantes del hemisferio americano, incluidos los jefes de gobierno de Cuba y Venezuela. Segundo, su innegable habilidad para manejar las variables macroeconómicas en un contexto de dificultades y escasez que contrasta con los países pares en donde graves problemas como la hiperinflación y la crisis de la deuda externa han llevado a recesiones y estancamientos económicos traumáticos. Si bien Colombia padece y ha padecido de severos problemas por causa de la pobreza, el desempleo y el déficit fiscal, su economía jamás ha soportado el estruendo hiperinflacionario y las tasas del crecimiento de su producto interno bruto nunca han sido negativas. Tercero, una intensa desestabilización socioeconómica y política resultante de un conflicto armado que ya alcanza el medio siglo con todas las secuelas negativas como la guerra sucia, el secuestro y la extorsión; la proliferación de actores armados (paramilitares, diversos grupos guerrilleros, narcotraficantes); la violación de los Derechos Humanos con una inculcable intromisión y responsabilidad de las fuerzas militares, acompañada de una dolorosa e imparable siembra de minas antipersonas por parte de la guerrilla junto con la comisión de otros delitos de lesa humanidad, violatorios del Derecho Internacional Humanitario; uno de los fenómenos de desplazamiento interno más grandes del mundo con aproximadamente 3 millones de víctimas.

A pesar de todo esto, en el país se presentan elementos de estabilidad en la institucionalidad política del régimen sustentados en la recurrencia de un proceso electoral el cual, con pequeñas excepciones en la periferia, se caracteriza por la civilidad y la libre competencia interpartidista; el respeto y aceptación a los fallos de las altas cortes y a los pronunciamientos de los organismos de control que, sumados a una significativa institucionalidad en las normas y a los controles del accionar del sector privado, permiten que Colombia siga teniendo atractivos para la inversión extranjera y el turismo y que sus tasas de crecimiento, que en los últimos dos años superan el 5% del PIB, contrasten con la desestabilización causada por el conflicto armado y la frágil institucionalidad.

Pareciera, entonces, que para la comprensión cabal de su realidad política, además de descifrar a Colombia como una «desviación», un trabajo sobre la calidad de su democracia en la primera década del siglo XXI necesita dar cuenta de las diferentes aristas problemáticas atinentes a esta compleja realidad. Sólo en tanto se pueda comprender la conexión entre las diversas interpretaciones académicas con la problemática subyacente, será posible captar la calidad de la democracia colombiana.

Las evaluaciones científicas al respecto se pueden clasificar en dos grandes grupos. Por un lado, están las perspectivas generalizantes que, a través de metodologías cuantitativas y abarcales inferencialmente, intentan explicar el desarrollo democrático del país. Estos trabajos tienden a ser estado-céntricos y a sobresimplificar analíticamente la relación entre democracia y desarrollo político-económico<sup>19</sup>. Pero ellas no permiten dar cuenta de las singularidades idiosincrásicas de la realidad democrática de países en

19. Para los argumentos que sustentan esta afirmación, consultar: G. MURILLO y F. OSORIO (2007).

donde la existencia de comportamientos premodernos está en constante relación con las lógicas modernas del Estado y sus actores e instituciones correspondientes.

Por otro lado, están las perspectivas adjetivantes, que incluyen una amplia gama de trabajos científicos que hacen diagnósticos y analizan los múltiples problemas del régimen político colombiano. Debido a su complejidad, los abordajes temáticos marcan diferentes acentos y, al hacerlo, cuando aluden a la agudización de los problemas estructurales de la política, utilizan distintas adjetivaciones. En este trabajo no es posible abarcar el universo de estos estudios, aunque resulta útil aludir a algunas aproximaciones científicas para captar mejor la gama de problemas que, según los autores del caso, afectan la calidad de la democracia colombiana. Como primer elemento diferenciador, se puede señalar el contraste entre los trabajos que acentúan el determinismo económico con aquellos en donde prima el determinismo político.

### *III.1. Sobre el determinismo económico*

Los trabajos de Thoumi (1990), Kalanovitz (2001) y Garay (2003) son ejemplos de abordajes de la problemática política con un determinismo económico. Thoumi busca la comprensión de los problemas propios del país durante la década de 1980 a partir del análisis de una profunda crisis y sus elementos estructurales relevantes. Según este abordaje, la expansión económica nacional resultante de procesos acumulativos de beneficio restringido al empresariado tradicional y tolerados por un entorno político elitista y excluyente o por un escalonamiento de la economía subterránea del narcotráfico se constituye en el factor central que explica por qué la crisis macroeconómica no ha sido tan perjudicial como la crisis político-institucional para la democracia colombiana.

Por su parte, Kalmanovitz hizo un análisis de corte neoinstitucional para explicar el comportamiento y las limitaciones de la sociedad colombiana en sus pretensiones de superación de la crisis del régimen de la década del noventa. El autor señaló los costos deficitarios de transacción de las instituciones del régimen y los relacionó con la tradición centralista de herencia española. Su análisis incluye las normas informales, señalando la superposición entre lo legal y lo pecaminoso, lo virtuoso y lo perverso<sup>20</sup>. Proyectando esto a la década de 1990, el autor analizó las consecuencias económicas de los fallos de exequibilidad de la Corte Constitucional en materia de los presupuestos irrestrictos que asumen sus decisiones y la mala calidad de la regulación financiera. Para él han sido superiores los costos del formalismo legalista, «juridimanía», a las soluciones racionales eficientes y tal vez posibles. En el fondo, su gran preocupación sobre la crisis colombiana radica en las inconsistencias resultantes del paralelismo entre un

20. «Una ética poco adaptada al capitalismo, como la derivada del catolicismo en su versión de la colonización española, tuvo algo que ver con el proceso del deterioro de la ley en Colombia, pero hasta cierto momento histórico ella fue suficiente para contener los peores impulsos de la mayor parte de la población, haciendo que Colombia fuera un país “normal” en términos de las muertes anticipadas de sus habitantes hasta mediados del siglo pasado», en S. KALMANOVITZ (2001: 138).

modelo normativo basado en jurisprudencias sustentadas en casuísticas muy puntuales (lo individual) y un parroquialismo y una acendrada precariedad socioeconómica<sup>21</sup>.

Garay hace un análisis propositivo de los problemas derivados de la crisis colombiana durante el cambio de siglo. Se centra en la precariedad del modelo de Estado Social de Derecho frente a la exclusión social imperante. Al referirse a los problemas de la crisis colombiana, señala una amplia variedad de elementos sociales, políticos y económicos. Afirma que las soluciones que se le han intentado dar a esta crisis económica, aunque han mejorado algunos indicadores (como el acceso a los servicios públicos), demostraron ser ineficientes para incorporar de manera «masiva y productiva a gran parte de la población» (2003: 171-176).

Es posible anotar algunas coincidencias de estos trabajos. Los tres implican que la problemática central tiene raíces estructurales y recuerdan su elusiva permanencia en el tiempo. Esto quiere decir que, tanto los problemas como sus soluciones, tienen elementos de carácter histórico y cultural. Lo anterior permitiría afirmar que los problemas del país no sólo están determinados por las limitaciones macroeconómicas, institucionales o de la economía estatal, sino que además se fundamentan en elementos convergentes de carácter político. Así, se implica que la política tradicional viciada por la exclusión, el elitismo y la corrupción administrativa, está relacionada con el comportamiento de los actores y de las instituciones públicas y con la falta de un acuerdo consensuado sobre los mínimos sociales.

### *III.2. Sobre el determinismo político*

Con respecto a los trabajos académicos provistos de un marcado determinismo político, es posible identificar la persistencia de las explicaciones que relacionan la problemática complejidad del régimen político colombiano con el concepto de crisis. Hace ya más de diez años, en 1993, Murillo y Sánchez distinguieron dos dimensiones diferentes de la crisis. Primero, desde una perspectiva etimológica, la consideraron como un momento catastrófico, sorprendente e imprevisible. Segundo, y siguiendo a Offe, propusieron una «definición procesual» que se distanciaba de las visiones catastrofistas y coyunturalmente muy limitadas.

Según esta interpretación, las crisis resultaban de la secuencia de numerosos acontecimientos inevitables en la dinámica del proceso político. Esta definición resultaba útil para descifrar la volatilidad de los acontecimientos políticos de Colombia, y también de los países de América Latina, dado que tras un hecho resonante, estallaba otro. Esta intensidad hacía difícil identificar un solo acontecimiento como el detonante de la ruptura del proceso político y, más bien, permitía comprender cómo el eslabonamiento

21. Por ejemplo, Kalmanovitz afirma que «La Constitución del 91 difícilmente pudo concebir que de la noche a la mañana un país pobre y donde gran parte de la población labora bajo condiciones precapitalistas e informales de baja productividad, puede entrar a gozar del derecho a la salud», en S. KALMANOVITZ (2001: 157).

de los hechos determinaba la situación crítica (1993: 86). Por ejemplo, para sólo circunscribirse al registro de las formas de violencia política en la crisis del régimen colombiano, es posible contemplar la secuencialidad y el eslabonamiento de la aparición de una diversa gama de actores desestabilizadores que acabaron usurpándole al Estado el monopolio legítimo de la coerción física. Para la violencia de segunda generación, configurada a lo largo del Frente Nacional (1958-1974), se concretó, según Pizarro, la matriz más abarcante de distintas fuerzas guerrilleras existente en el mundo.

Posteriormente, durante el siguiente período, el Desmonte del Frente Nacional (1974-1990), a la proliferación de los paros cívicos y de las marchas campesinas se sumó la aparición de otras expresiones armadas de descontento: el narcoterrorismo y el paramilitarismo. El cúmulo de acciones provenientes de estos actores desestabilizadores pareciera haber llegado a su punto más álgido a finales de la década de los ochenta, haciendo pensar que el fuego cruzado y la guerra sucia no podrían continuar desestabilizando el régimen.

Sin embargo, a partir de ahí, las nuevas expresiones de estos actores se han adecuado a las características que iban tomando la búsqueda de la gobernabilidad y el proceso de expansión del Estado, sin que la superación de la crisis del régimen pudiera ser vislumbrada. Así, aparecieron en la siguiente década otras expresiones desestabilizadoras que fusionaban categorías de actores armados preexistentes para darle salida a las alianzas entre guerrilleros y narcotraficantes y, entre estos últimos, y el paramilitarismo (la narcoguerrilla y el paramilitarismo). Otra vez pareciera que las acciones desestabilizantes volvían a alcanzar su punto más álgido en la nueva década. Esto permitiría volver a pensar que el fuego cruzado y la guerra sucia no podrían continuar desestabilizando al régimen. Pero, inevitablemente, habrían de aparecer otros acontecimientos determinantes de nuevas situaciones incidentales en el detrimento de la calidad de la democracia colombiana que serán aludidos más adelante.

Para esta óptica analítica la crisis no fue vista como un acontecimiento único y cambiante de la vida política de un país, sino, más bien, como un proceso estructural de compleja transformación y de carácter eslabonado. Para el caso de Colombia, la «crisis procesual», aludida por Murillo y Sánchez, consistió entonces en la iteración irreflexiva y persistente de elementos secuenciales que permitieron registrarla en un mayor o menor grado de intensidad.

Esta visión de la crisis suscitó críticas por parte de algunos académicos de la época<sup>22</sup>. Sin embargo, en los trabajos posteriores de los académicos y de los analistas políticos profesionales el concepto de crisis, que inclusive ya había sido central en trabajos previos al de Murillo y Sánchez, continuó siendo el eje de las reflexiones acerca del deterioro de la democracia colombiana. Su uso reiterado responde entonces a la preocupación por comprender la complejidad del caso colombiano, más que a una

22. En los comentarios que se le hicieron a los anteriores planteamientos, G. Hoskin señaló las limitaciones explicativas de la noción de crisis y P. Gaitán los obstáculos para la interpretación fiel y cabal de la realidad política colombiana. Para profundizar en las críticas realizadas, ver G. HOSKIN (1993) y P. GAITÁN (1993).



especie de moda intelectual. Sin pretensiones de exhaustividad es posible citar algunos ejemplos elocuentes. En primer lugar, el trabajo antecedente, editado por Leal y Zamosc, *Al filo del caos*. En él se recoge un conjunto de capítulos escritos por distintos autores que articulando la crisis política y las estrategias de recomposición analizan la injerencia de los principales actores institucionales y sociales de Colombia en la agudización de la crisis hasta finales de la década de 1980 (Leal y Zamosc, 1990)<sup>23</sup>.

En segundo lugar, está la compilación realizada por Arango (1997), que integra la visión de estudiosos colombianos acerca del papel de las instituciones y los partidos políticos, de las drogas ilícitas, la economía, la política social y el conflicto en la convergencia de los factores determinantes de este fenómeno complejo a finales de la década de 1990. Allí convergen tanto perspectivas puntuales que se centran en aspectos que permiten observar en detalle el impacto de la crisis, como generales que se enfocan en la macroeconomía o en visiones analíticas sobre los problemas en una visión de largo plazo.

En tercer lugar, está el libro editado por Mason y Orjuela (2003) que contiene los trabajos preparados para un seminario internacional que, en consonancia con su título, señalan cómo esta voz va mucho más allá de la problemática surgida de la persistencia de la violencia política y el conflicto. Esta perspectiva abarcante se aborda con relación a los procesos de conformación institucional del Estado nacional, a la coexistencia de modelos antagónicos de sociedad, al impacto del cambio constitucional resultante de la Constitución Política de 1991 y de la exclusión social persistente, así como a los intentos por revertir esta tendencia en una perspectiva incluyente. También en este compendio se incluyen miradas analíticas sobre el impacto de algunos componentes de la sociedad colombiana en el fenómeno objeto de estudio; las estrategias de supervivencia y resistencia contestataria, las dinámicas inherentes al proceso de urbanización, el papel de la sociedad civil en esta problemática, el rol de los gremios, e, inclusive, el de los recursos morales. Además se incluyen textos sobre la fragmentación política en el Congreso y en el sistema político, sobre la temática de la seguridad nacional en el territorio frente al conflicto armado y a la insurgencia, sobre el rompimiento de las negociaciones de paz con la guerrilla y sobre los factores internacionales incidentales en la crisis.

Por último, es indispensable mencionar un nuevo texto que alude a la convergencia de los principales factores de la crisis del régimen político y a la encrucijada resultante a comienzos del nuevo milenio. Al igual que el trabajo de Leal y Zamosc, dos décadas atrás, aquí se incluye una amplia gama de capítulos que cubren los principales

23. Es preciso recordar que este libro se constituyó en el vértice de las reflexiones analíticas de un grupo de científicos sociales colombianos acosados por la desazón resultante de la etapa más álgida del narcoterrorismo que asoló el país a finales de los años ochenta. La incertidumbre y el miedo que produjo este accionar incidió en el hecho de que el evento académico en el que se presentaron estos trabajos se hiciera por fuera del país en un ambiente más amable y apto para una reflexión sin ataduras ni temores, que acabó ofreciendo el Instituto de las Américas en la Universidad de California en San Diego.

elementos convergentes en esta perspectiva de incertidumbre bajo la cual Colombia se adentra en el nuevo milenio (Leal, 2006).

#### IV. LA SECUENCIALIDAD ACUMULATIVA DE LA CRISIS DEL RÉGIMEN POLÍTICO COLOMBIANO

En la historia republicana colombiana han existido diferentes períodos coincidentes con épocas de acentuación de las expresiones de la crisis. Así, es útil diferenciar algunas de las adjetivaciones más coincidentes que los estudiosos le han dado a este término y a su relación con la ocurrencia de situaciones consideradas como hitos del proceso político nacional y del debilitamiento de la democracia. Una de las más usadas es la de «crisis de representación». Los trabajos que aluden a esta realidad coinciden en el reconocimiento al significado de la erosión de las diferencias ideológicas y programáticas de los proyectos políticos que antes del Frente Nacional (1958-1974) se enfrentaban con vehemencia para defender sus respectivas visiones de Nación. Este debilitamiento también causó la pérdida de las fronteras ideológicas entre los partidos, reemplazándolas por intereses de carácter burocrático y clientelista que determinaron el descrédito y la desconfianza del electorado en momentos de significativo crecimiento poblacional. Esto llevó a que los partidos dejaran de actuar y de ser vistos como intermediadores entre las dos esferas de la política, la sociedad civil y el Estado. La contundencia de esta adjetivación de la crisis dio pie a la realización de eventos académicos internacionales para comprender el significado de esta situación crítica y contundente<sup>24</sup>.

La visión acerca de la crisis de representación política rápidamente se ligó a una nueva adjetivación concomitante con la anterior, la «crisis de credibilidad» en las instituciones y en los actores que habían incumplido con su parte en el compromiso contractual inherente a la lógica de la representación política. Esta adjetivación comenzó a utilizarse tras la terminación del Frente Nacional cuando se hicieron evidentes las fallas de la exclusión impuesta por la alternación presidencial y la paridad político-administrativa de un sistema monopolizado por los dos partidos tradicionales de Colombia. Tras los 16 años que duró esta «coalición de coaliciones», fueron necesarios otros 16 para lograr su desmonte parcial en 1990.

Es cierto que este «acuerdo entre caballeros» frenó la violencia bipartidista que había dejado como saldo cerca de 200.000 colombianos muertos y ayudó a fomentar la modernización de la economía (Bushnell, 2000: 282). Sin embargo, generó consecuencias negativas inesperadas al no lograr la pacificación esperada y, más bien, haber causado el

24. El Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes con el apoyo del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA), con sede en Buenos Aires de la Fundación Konrad Adenauer de Alemania, realizaron el Seminario «Representación Política y Democrática» en el año de 1998. Allí se presentaron distintos trabajos tales como el de A. M. BEJARANO (1998) y G. MURILLO (1998) que, bajo distintas perspectivas analíticas, coincidieron en el señalamiento de los determinantes principales de esta adjetivación de la crisis.

resurgimiento de una violencia política mucho más compleja caracterizada por la conformación de la gama más amplia de fuerzas guerrilleras diferentes existente en el mundo. Esta redefinición de la violencia política habría de persistir y, de manera creciente, le recordaría a los colombianos que este lastre ha sido uno de los principales resultados negativos del Frente Nacional.

La otra consecuencia no esperada de esta coalición se refiere al debilitamiento de los partidos políticos que dejaron de lado su preocupación por fortalecer los vínculos directos con la sociedad a través de las ideas y los programas de gobierno para reemplazarla por la obsesión de cuidar el acceso a los cuadros de poder burocrático a que les daba derecho su papel de socios de la coalición frentenacionalista. Es importante anotar que esta segunda consecuencia negativa se relaciona con el contenido explicativo atinente a la adjetivación de la «crisis de representación» anteriormente contemplada. Esta alianza excluyente consolidó al clientelismo como el eje articulador de la política nacional (Leal y Dávila, 1990). De allí resultaron la burocratización y el «agigantamiento» del Estado mediante la creación de múltiples funciones que poco tenían que ver con la razón de su existencia. La finalización del período del Frente Nacional en 1974 dejó la sensación de incredulidad creciente acerca de las bondades de esa modalidad consociacionalista, especialmente para los colombianos excluidos de la lógica prebendaria subyacente.

Durante el período subsiguiente, conocido como «el desmonte» (1974-1990), los intentos por recuperar la credibilidad perdida se vieron obstaculizados por los persistentes impedimentos de las ataduras frentenacionalistas que se interponían a los ímpetus de cambio provenientes de la iniciativa de los cuatro presidentes que gobernaron entre 1974 y 1990. Además, reiteradas expresiones colectivas de descontento popular, que tomaron la forma de paros cívicos y marchas campesinas, agudizaron esta situación crítica. Entonces, la superación de los efectos nocivos de exabruptos tales como la politización de la justicia y el bloqueo a las mociones de cambio institucional y de reforma política por parte del «poder de los jueces» parcializados ideológicamente, se traslapó con la aparición gradual de otros factores altamente desestabilizadores del régimen. Por ejemplo el narcotráfico, el narcoterrorismo, las autodefensas y el paramilitarismo que habrían de darle a la interpretación analítica de la crisis lugar para nuevas adjetivaciones.

De esta fusión de impedimentos al cambio, junto con la aparición de álgidos factores de desestabilización, se comenzó a hablar en Colombia de «crisis de legitimidad». Este planteamiento se corresponde con la preocupación de Mason acerca de la necesidad de comprender a los Estados «débiles» del sur —el opuesto de los Estados fuertes occidentales— bajo su grado de consolidación (*stateness*), que coincide con el interés de los intelectuales en el uso de diferentes adjetivos explicativos de su precaria legitimidad y autoridad: «Estado débil», cuasiestado, Estado fracasado y Estado colapsado (Mason, 2001: 86). Todas estas ideas se refieren a Estados que no cumplen con aquello que, por definición, deberían cumplir. Esto coincide con el sentido que se le da a la «crisis de legitimidad» en el entendido de que en ésta se acumulan también los

factores determinantes de adjetivaciones precedentes como las de «crisis de representación» y «crisis de credibilidad».

En Colombia la «crisis de legitimidad» llegó a su momento más álgido a finales de la década de 1980 cuando cayó asesinado el candidato liberal oficialista Luis Carlos Galán, poseedor de una clara opción para gobernar a Colombia en el período 1990-1994. En ese momento, el Estado Nacional evidenció su gran debilidad ante la usurpación del monopolio de la coerción legítima por parte de una amplia gama de actores armados que, no sólo resolvían sus disputas con el uso de la fuerza física, sino que además irrigan el fenómeno de la paraestatalidad sobre el territorio nacional<sup>25</sup>. A esto se sumó el impacto de la que Garay denominara cultura mafiosa, por causa de la cual los colombianos perdieron el sentido de las proporciones en cuanto al valor adquisitivo de los bienes de consumo y también la ética para evitar la injerencia de la institucionalidad formal y asumir sus obligaciones cívicas. Por entonces muchos de los procedimientos contemplados en la normatividad vigente para hacer transacciones y cumplir con obligaciones de carácter público, desde el pago de impuestos hasta el reconocimiento a la función social de la propiedad, encontraron un desarrollo paralelo (paraestatal). Un prestigioso ex alcalde de Bogotá lo denominó «la cultura del atajo» que alude a la formidable capacidad de los colombianos para buscar salidas fáciles e ignorar las obligaciones y los procedimientos formales de un país otrora concentrado en el seguimiento y la dependencia en una normatividad excesiva.

A comienzos de la década de 1990 se comenzó a extender la alusión a la «crisis de gobernabilidad». La referencia a esta noción, en boga por esa época, en buena medida resultó de la secuencia de los dos períodos presidenciales más desacreditados y cuestionados de la historia reciente del proceso político colombiano: las administraciones Samper (1994-1998) y Pastrana (1998-2002). El resultado de estos ocho años de gobierno hizo contundente para la opinión pública colombiana la incapacidad del Estado de satisfacer el cúmulo de las expectativas, demandas y necesidades de la población y generó altos índices de impopularidad frente a la gestión pública<sup>26</sup>.

25. Por paraestatalidad se alude a una dinámica de creación, como su nombre lo indica, paralela de pautas informales por parte de actores ilegales y clandestinos (narcotráfico, guerrillas, paramilitarismo, delincuencia organizada...) aplicadas a los asuntos que, en condiciones de normalidad, serían de la competencia exclusiva del Estado y estarían ajustados a su autoridad soberana. Por ejemplo: administración de justicia por medio de la intimidación; imposición del orden público y de normatividad social en los municipios; recaudación de tributos por la fuerza; reclutamiento y movilización de jóvenes combatientes para los movimientos armados; abundante oferta de divisas en condiciones ventajosas con dineros de la economía subterránea; provisión de servicios y recursos a poblaciones marginales bajo esquemas paternalistas e instrumentales; manipulación de la competencia electoral; usurpación de los procesos de titulación y apropiación de tierras, entre otros.

26. Son numerosos los estudios recientes sobre el desempeño de los gobiernos de los presidentes Samper y Pastrana, los cuales en buena medida acogen el hecho de que la gran popularidad del presidente Uribe se debió al desasosiego e insatisfacción generalizados que llevaron a señalamientos extremos y pesimistas que alcanzaron a aludir a la inviabilidad del régimen político, ante el escalonamiento del conflicto armado, el mal desempeño de la economía y la desinstitucionalización. Para ampliar esta información, ver, entre otros, A. MASON y L. ORJUELA (2003) y F. LEAL (2006).

Esta perspectiva conceptual sobre la gobernabilidad, en concordancia con la interpretación de Camou, equipara la existencia de este atributo con el buen gobierno, visto como la capacidad de resolver problemas y responder a las demandas de los gobernados. Por un lado, el fiasco del presidente Samper ante la obligación de priorizar su propia defensa debido a los cuestionamientos y demandas de medios de comunicación, líderes de opinión pública, empresarios y de otros sectores de la sociedad civil para que dimitiera, determinó el abandono de un programa de gobierno que, durante la competencia electoral previa, lo había catapultado a la primera magistratura como el representante de una postura neoestructural, antagónica con el neoliberalismo y fundamentada en la política social. Su período concluyó con la indecorosa ubicación de Colombia dentro del grupo de los llamados «parias del mundo»; el gobierno estadounidense le retiró la visa para ingresar a ese país y la misma guerrilla señaló que con él no negociaba la paz. Sus logros, innegables por cierto, en la lucha contra el narcotráfico, fueron desestimados por la opinión pública nacional y también por el sistema internacional.

Por el otro lado, la Administración de Pastrana concentró sus mayores esfuerzos en la recuperación de la imagen del país ante el mundo y en la reapertura del proceso de paz. Si bien en el primer tema hubo logros importantes al recuperar la confianza estadounidense y de otros países hacia Colombia, el manejo de las relaciones con la guerrilla fue condescendiente y parsimonioso y terminó con el fracaso inocultable al final de su gobierno. El proceso de paz se limitó a establecer el orden de los puntos que habrían de conformar la agenda de negociación entre las partes. Los logros del gobierno de Pastrana en términos de su capacidad de obtener ayuda externa para reforzar y modernizar las fuerzas militares en la lucha contra el narcotráfico (Plan Colombia) tampoco fueron suficientemente tenidos en cuenta por la opinión pública. Quedó claro que la sucesión de estas dos administraciones altamente cuestionadas y desprestigiadas dio la sensación de la «inviabilidad» del régimen político colombiano, acorde con la conceptualización de «Estado débil» arriba señalada.

Es importante anotar que estas diferentes modalidades de la crisis del régimen político nacional no resultan alternativas entre sí, más bien se acumulan. En otras palabras, las características de la erosión de la lógica de la representación y de la pérdida de credibilidad no se desvanecen con el surgimiento y eclosión de los factores causantes de la ausencia de legitimidad, ni tampoco con aquellos inherentes a la ingobernabilidad. Además, es preciso recordar que las diversas adjetivaciones del régimen político nacional van mucho más allá de las recién aludidas y se extienden a los énfasis puntuales que los respectivos autores que las marcan quieren darle a sus abordajes científicos y analíticos. Por ejemplo, se puede citar la alusión a la «crisis de honestidad» que hace Reyes (1994 y 1999) al centrar su trabajo en el impacto de la corrupción imperante en el territorio colombiano<sup>27</sup>. También se puede registrar la «crisis de integración política y social» propuesta por De Zubiría y Orjuela (2000: 127),

27. Esta adjetivación de la crisis política colombiana, la hace el sociólogo Alejandro Reyes en sus trabajos de geografía política de la violencia, A. REYES (1994 y 1999).

al aludir a una sociedad que se mueve entre la cooperación y el conflicto. Esta última está relacionada con la señalada por Garay (2002: 162) al referirse al cúmulo del poder desestabilizador de la problemática colombiana con la convergencia de fenómenos nocivos como el contrabando, la posesión ilegal de la tierra, la apropiación privada de riquezas colectivas, el caciquismo y la compra de votos; el secuestro y, en general, el narcotráfico como la actividad ilegal más desestabilizadora, todo bajo el mote de «crisis social».

Otro ejemplo es la «crisis de la élite» propuesta por Parra (1997: 73), al hacer alusión a la incapacidad de los líderes para comprender la compleja realidad de la modernidad colombiana. Pero, ¿se puede caracterizar a la democracia colombiana exclusivamente bajo las dimensiones de la crisis? ¿Hasta qué punto es posible restringir de una adjetivación específica las visiones críticas sobre la calidad de la democracia de un país al alcance explicativo? La dependencia de la idea de crisis no es suficiente ni permite agotar la variedad de problemas convergentes en la dificultad de entender el alcance de la calidad de la democracia de un régimen político nacional como el colombiano.

## V. TIPOLOGÍAS E INDICADORES SOBRE LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA COLOMBIANA

El trabajo comparativo de Levine y Molina (2007) sobre la calidad de la democracia latinoamericana, basado en cinco variables, agiliza la aproximación a la realidad democrática colombiana más allá de las dimensiones de la crisis en términos de la decisión electoral, la participación, la responsabilidad, la capacidad de respuesta a la voluntad popular y la soberanía. La decisión electoral es la primera. Colombia es uno de los países con más estabilidad electoral en su desarrollo republicano en América Latina. Desde su independencia se han presentado dos interrupciones de facto a la dinámica electoral. Primero, una breve, a mediados del siglo XIX, que duró pocos meses. La segunda a mediados del siglo XX no completó el cuatrienio<sup>28</sup>.

Desde la primera mitad del siglo XIX los partidos históricos, liberal y conservador, han sido el eje de la motivación y movilización electoral. La hegemonía bipartidista ha enfrentado múltiples retos. Divisiones regionales, guerras civiles, períodos de exclusión recíproca, violencia política y, alternativamente, han desarrollado una lógica consociacional bastante ingeniosa para superar los retos que amenazan su sostenibilidad. Las

28. El general José María Melo dio un golpe militar el 17 de abril de 1854. Su período presidencial de facto terminó el 4 de diciembre de 1854. El breve período fue propuesto como una «alternativa» al bipartidismo, aunque terminó con la unión de ambos partidos en una nueva propuesta constitucional. Para el siglo XX, el único gobierno de facto fue el del general Gustavo Rojas Pinilla entre 1953 y 1957. Este golpe se caracterizó por el apoyo de los liberales para derrocar al presidente conservador, y las prerrogativas del partido fueron reflejadas por la administración. Debido a sus características relativamente pacifistas, fue llamado «golpe de opinión». Ambos golpes se presentaron como antipartidistas, y el resultado fue la coalición de los partidos para así volver a imponer sus prerrogativas, de acuerdo con la lógica consociacional.

rupturas han sido esencialmente personalistas. La polarización ideológica del primer siglo de bipartidismo fue reemplazada por la superposición de intereses burocráticos y clientelistas. Los proyectos políticos alternativos no han sido prolongados ni determinantes. A pesar del reciente surgimiento del Polo Democrático Alternativo como tercera fuerza, aún no es contundente su injerencia para posibilitar la superación del bipartidismo a una modalidad de competencia estable de carácter múltiple. Además, las fuerzas uribistas, tan impactantes en las últimas elecciones presidenciales, están dejando clara su raigambre bipartidista y la proclividad de su retorno a las fuerzas originarias. A pesar de la insistencia de muchos analistas sobre la desaparición de los partidos históricos, todavía es posible afirmar que el liberal y el conservador continuarán siendo los principales partidos determinantes de la decisión electoral de los colombianos.

«Participación» es la segunda. Justamente la hegemonía bipartidista señalada explica cómo en Colombia ha tenido más vigencia la democracia representativa que cualquier otra modalidad democrática. Como se anotó en las consideraciones atinentes al contenido de la democracia como elemento de su calidad, según Diamond y Morlino (2004: 3 y 4), la inclusión de todos los derechos, mecanismos de reivindicación y formas alternativas de participación no han sido suficientes para superar la democracia electoral. Aún se requiere de un proceso más determinante que fortalezca la cultura cívica colombiana para que los ciudadanos elijan a su gobierno y le exijan responsabilidad a través de la práctica del control político. Sin duda el ambicioso cambio constitucional de 1991 ha sido lento y turbulento en su implementación. A los 15 años de vigencia, la carta ya ha tenido 21 reformas y se ha modificado el texto de 55 de sus 380 artículos. Sin embargo, es preciso entender que la adecuación institucional requerida para facilitar la verdadera apropiación ciudadana de todas estas «novedades participativas» debe ir acompañada de un cauteloso liderazgo que evite las intensiones perversas de muchos actores que, propugnando por un reformismo desmedido, buscan una regresión democrática.

La tercera es la de la «responsabilidad». Esta variable no se puede tratar sin considerar la práctica del control político en Colombia. El ejercicio de esta acción democrática implica el paso de una lógica prebendaria y clientelista, alimentada por el Estado, a una apropiación ciudadana responsable y protagónica de la política. Los procesos de rendición de cuentas y de aplicación de sanciones formales e informales no obedecen a demandas ciudadanas ni a un desempeño justo y recto de la institucionalidad, sino que aún se mueven en forma errática y amañada. Los organismos de control todavía no tienen clara la delimitación del alcance de sus funciones. En la perspectiva horizontal de la «responsabilidad» imperan los peligros de la colisión y duplicación de funciones. Los frenos y contrapesos persistentes no son el resultado de una posición institucional acogida en todo el organigrama estatal, sino el resultado de interpretaciones que varían de acuerdo a las posiciones políticas<sup>29</sup>. Esto permite entrever

29. Estas circunstancias están determinadas en buena medida por las preferencias del Ejecutivo por una de las altas cortes. Tal situación permite posiciones interpretativas diversas que no se pueden deslindar de hechos benéficos o perjudiciales para los intereses del gobierno en un momento dado.

la indefinición por la que atraviesa la asignación de responsabilidades y de máximas instancias para la resolución de los asuntos públicos.

En cuanto a lo que Smulovitz y Peruzzotti (2003) denominan la *accountability* social, en Colombia también es creciente el involucramiento de nuevas entidades cívicas organizadas, ONG's y asociaciones de interés. También lo es el de los movimientos sociales que comienzan a practicar el control político e igualmente el de expresiones de periodismo cívico. No obstante, esta efervescencia de expresiones de la sociedad civil hacia la práctica del control político sigue rodeada de obstáculos atinentes a la fragmentación y la dispersión. Pero el resultado es positivo en tanto indicio de una proclividad ciudadana a no seguir pasando por alto los desafueros y abusos del poder.

La cuarta es la capacidad de respuesta a la voluntad popular (*responsiveness*). Esta variable está estrechamente relacionada con la satisfacción con el resultado de la democracia, según la categorización de Diamond y Morlino (2004: 5 y 6). Allí quedó claro que su consideración para Colombia no se puede hacer sin tener en cuenta el alto peso de la abstención electoral, ni la pérdida de credibilidad en las instituciones. Este problema ha persistido en las últimas elecciones presidenciales (con una abstención del 54,95%)<sup>30</sup> a pesar de la alta popularidad del primer mandatario. En el primer período gubernamental, la capacidad de respuesta, de acuerdo con lo ya anotado, tenía más una explicación de carácter psicológico y carismático que una verdadera acogida a un desempeño gubernativo basado en indicadores claros de crecimiento, bienestar, equilibrio y satisfacción con las instituciones políticas. En este nuevo cuatrienio la distancia entre la gran acogida al presidente y la popularidad de su gobierno tiende a reducirse. Los guarismos de aceptación a la gestión de Uribe empiezan a declinar y las expresiones de descontento con su labor aumentan. Esto implica que la singularidad del caso colombiano, en términos de la altísima popularidad del primer mandatario que logra la reelección, parece no sostenerse en las mismas condiciones del primer período. Esto, a su vez, permite extender a Colombia el alcance negativo de la impopularidad de los presidentes reelegidos.

La «soberanía» es la última variable. A partir del distanciamiento de Levine y Molina de la propuesta de Morlino y Diamond, en el sentido de que para los primeros esta variable es una dimensión de la calidad de la democracia en vez de una condición mínima para su existencia, según lo plantean los segundos, la soberanía en el caso colombiano es muy relativa. En su dimensión externa, el país ha logrado hacer valer el principio de la autodeterminación, pero bajo una situación particularmente compleja. Es inculcable que, para Estados Unidos, Colombia es un aliado incondicional en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. Lo cual, unido a su condición de gran beneficiario de ayuda estadounidense<sup>31</sup>, a la luz de la percepción de actores importantes en el sistema mundial (algunos miembros de la Unión Europea), lo ubica en una situación de aislamiento y desconfianza frente a la tendencia latinoamericana dominante, cada

30. Tomado de <http://www.registraduria.gov.co/resprelec2006/0528/index.htm>, consultado el 14 de octubre del 2006 a las 7:30 a.m.

31. Los países que comparten esta categoría con Colombia son Israel y Egipto.



vez más solidaria entre sí y más alejada de esta potencia. No obstante, como ya se señaló, Colombia es respetada y mantiene buenas relaciones diplomáticas con todos los países del hemisferio americano, incluidos los más antagónicos con Estados Unidos.

En cuanto a la dimensión interna de la soberanía, la relatividad también es dominante en el caso colombiano. La proliferación de actores en conflicto que le usurpan al Estado el monopolio de la coerción persiste. El narcotráfico continúa alimentando la economía subterránea y la llamada «cultura mafiosa». La guerrilla apenas empieza a dar indicios de su disposición de negociar el acuerdo humanitario para la liberación de los rehenes antes de que se concrete la difícil agenda correspondiente al inicio verdadero de un proceso de paz que atenúe el conflicto armado colombiano y permita vislumbrar un norte. Finalmente, los paramilitares no dan indicios de adecuarse al contenido normativo de la nueva Ley de Justicia y Paz, que, idealmente, habría de posibilitar en Colombia la verdad, la justicia y la reparación. Su expresión más reciente indica una dispersión y fuerte inestabilidad. Para acogerse a los beneficios jurídicos de la nueva Ley, las fuerzas desmovilizadas no se corresponden con el surgimiento de nuevos núcleos armados ni con la insistencia en ocultar los delitos cometidos. En síntesis, la relatividad gravitante alrededor de la variable «soberanía» se complementa con la capacidad formidable de la institucionalidad estatal de irrigar en la nación un Estado de Derecho que, a pesar de tantos obstáculos, sigue constituyéndose en el referente de las mayorías de colombianos que no se pueden extraer de estos grupos ilegales que tanto daño le causan a la calidad de la democracia colombiana.

## VI. A MANERA DE CONCLUSIÓN

No cabe duda de que las falencias y limitaciones de la expresión de las variables de la calidad de la democracia colombiana corroboran la complejidad singular que adquiere la dinámica política nacional y que valida la denominación de *deviant case*. El análisis realizado da cuenta de los discursos académicos y su contexto y ha permitido articular un conjunto de visiones con determinismo económico o político sobre la fragilidad democrática del país. Debido a las limitaciones de espacio, se redujo el análisis a los abordajes analíticos en los que se trabaja con el uso de alguna forma adjetivante de diferentes tipos de crisis. Este ejercicio también ha permitido establecer que la comprensión rigurosa de la calidad de la democracia resulta de la sumatoria de visiones críticas, realistas e incluso fatalistas que buscan interpretar esta realidad. Finalmente, y retomando el cuento de Augusto Monterroso, el resultado obtenido lleva el reconocimiento ineludible de que la democracia no está. Que su dinámica y fortalecimiento son contemporáneos a un tiempo que sería todo, salvo contemporáneo. ¡Un tiempo que desaparece y aún esta por venir!

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- ARANGO, Luz Gabriela (comp.). *La crisis socio-política colombiana: Un análisis no coyuntural de la coyuntura*. Bogotá: Centro de Estudios Sociales, Universidad Nacional de Colombia, 1997.
- BANCO DE LA REPÚBLICA. <http://www.banrep.gov.co>.
- BBC. <http://www.news.bbc.co.uk>.
- BEJARANO, Ana María. Crisis de la política o crisis de la representación política. En JACKISH, Carlota (comp.). *Representación política y democrática*. Buenos Aires: CIEDLA, 1998, pp. 93-120.
- BOLÍVAR, Ingrid. *Violencia política y formación del Estado. Un ensayo historiográfico sobre la evolución regional de la violencia en Colombia*. Bogotá: CINEP, Ediciones Uniandes, 2003.
- BUSHNELL, David. *Colombia, una nación a pesar de sí misma*. Bogotá: Editorial Planeta, 2000.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. En <http://www.cidh.org/medidas.esp.htm>. Consultado el miércoles 19 de julio del 2006 a las 10:30 a.m.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. En <http://www.corteidh.or.cr/seriee/index.html>. Consultado el miércoles 19 de julio del 2006 a las 10:30 a.m.
- DE ZUBIRÍA, Sergio y ORJUELA, Luis Javier. Colombia en la década de los noventa: crisis de integración política y social. *Nueva Sociedad*, 2000, marzo-abril, pp. 125-144.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). En <http://www.dane.gov.co>.
- DERRIDA, Jacques. *Políticas de la amistad. Seguimiento de El oído de Heidegger*. Madrid: Editorial Trotta, 1998.
- DIAMOND, Larry y MORLINO, Leonardo. The Quality of Democracy. An Overview. *Journal of Democracy*, 2004, octubre, vol. 15: 20-31.
- Diario El Tiempo*. <http://www.eltiempo.com>.
- FREEDOM HOUSE 2005. Methodology. Web page: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=35&year=2005>.
- GAITÁN, Pilar. Estabilidad y crisis en la política colombiana. En MURILLO, Gabriel (ed.). *Hacia la consolidación democrática andina. Transición o desestabilización*. Bogotá: Tercer Mundo Editores y Universidad de los Andes, 1993, pp. 157-164.
- GARAY, Luis Jorge. Crisis, exclusión social y democratización en Colombia. En MASON, Ann y ORJUELA, Luis Javier (comps.). *La crisis política colombiana. Más que un conflicto armado y un proceso de paz*. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2003, pp. 161-185.
- GONZÁLEZ, Fernán. Un Estado en construcción: una mirada de largo plazo sobre la crisis colombiana. En MASON, Ann y ORJUELA, Luis Javier (comps.). *La crisis política colombiana. Más que un conflicto armado y un proceso de paz*. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2003, pp. 93-122.
- HOSKIN, Gary. Sobre la ponencia procesos y factores determinantes de la recurrencia de la crisis gubernativa en Colombia. En MURILLO, Gabriel (ed.). *Hacia la consolidación democrática andina. Transición o desestabilización*. Bogotá: Tercer Mundo Editores y Ediciones Uniandes, 1993, pp. 151-155.
- JACKISH, Carlota (comp.). *Representación política y democrática*. Buenos Aires: CIEDLA, 1998.
- KALMANOVITZ, Salomón. Las Instituciones, la Ley y el Desarrollo Económico en Colombia. En KALMANOVITZ, Salomón. *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*. Bogotá: Editorial Norma, 2001, pp. 121-152.
- Apéndice. Las consecuencias económicas de la Corte Constitucional. En KALMANOVITZ, Salomón. *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*. Bogotá: Editorial Norma, 2001, pp. 153-173.

- LEAL BUITRAGO, Francisco. Crisis política y estrategias de recomposición. En LEAL, Francisco y ZAMOSC, León (eds.). *Al filo del caos. Crisis política en la Colombia de los años 80*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1990, pp. 25-56.
- (comp.). *En busca de la estabilidad perdida. Actores políticos y sociales en los años noventa*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1995.
- *En la encrucijada. Colombia en el siglo XXI*. Bogotá: Coedición Editorial Norma Centro de Estudios Sociales, CESO, 2006.
- MASÍAS, Rodolfo y GARCÍA, Miguel (comps.). *Colombia 2000. Elecciones, comportamiento electoral y democracia*. Bogotá: Editorial Uniandes, 2003.
- MASON, Ann. La crisis de seguridad en Colombia: Causas y consecuencias internacionales de un Estado en vía de fracaso. *Colombia Internacional*, 2001, n.º 49-50: 82-102.
- MASON, Ann y ORJUELA, Luis Javier. La crisis colombiana en su contexto. En MASON, Ann y ORJUELA, Luis Javier (comps.). *La crisis política colombiana. Más que un conflicto armado y un proceso de paz*. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2003, pp. 3-8.
- MONTERROSO, Augusto. El dinosaurio. En MONTERROSO, Augusto. *Cuentos, fábulas y lo demás es silencio*. México: Editorial Alfaguara, 1996.
- MURILLO, Gabriel. Anotaciones sobre la crisis de la representación política de América Latina. En JACKISH, Carlota (comp.). *Representación política y democrática*. Buenos Aires: CIEDLA, 1998, pp. 93-120, 71-91.
- MURILLO, Gabriel y OSORIO, Freddy. *Una aproximación crítica a las mediciones sobre la calidad de la democracia latinoamericana*. Documentos ocasionales del Instituto de Ciencias Políticas y Sociales, ICPS, de la Universidad Autónoma de Barcelona, 2007.
- MURILLO, Gabriel y SÁNCHEZ, Rubén. Procesos y factores determinantes de la recurrencia de la crisis gubernativa en Colombia. En MURILLO, Gabriel (ed.). *Hacia la consolidación democrática andina. Transición o desestabilización*. Bogotá: Tercer Mundo Editores y Universidad de los Andes, 1993, pp. 85-146.
- OBSERVATORIO COLOMBIANO DE ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA; ASONAL Judicial; FASOL; Cátedra Gerardo Molina de la Universidad Libre e ILSA. Informe Especial Sobre la Independencia Judicial de la Fiscalía. En <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/justicia.html>. Consultado el martes 25 de julio del 2006, a las 11:15 a.m.
- OBSERVATORIO DE DERECHOS HUMANOS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. En <http://www.derechoshumanos.gov.co>.
- O'DONNELL, Guillermo. Why the rule of law Matters. *Journal of Democracy*, 2004, vol. 15: 32-46.
- ORJUELA, Luis Javier. *La sociedad colombiana en los años noventa: Fragmentación, legitimidad y eficiencia*. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2005.
- PARRA, Lisímaco. La crisis de la élite. En ARANGO, Luz Gabriela. *La crisis socio-política colombiana: un análisis no coyuntural de la coyuntura*. Bogotá: Centro de Estudios Sociales, Universidad Nacional de Colombia, 1997, pp. 73-141.
- PIZARRO LEONGÓMEZ, Eduardo. La reforma militar en un contexto de democratización política. En LEAL, Francisco (comp.). *En busca de la estabilidad perdida. Actores políticos y sociales en los años noventa*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1995, pp. 159-208.
- REYES, Alejandro. Territorios de la violencia en Colombia. En *Territorios, regiones, sociedades*. Bogotá: Cerec, 1994.
- Regionalización de los conflictos agrarios y la violencia política en Colombia. En *Municipios y Regiones en Colombia: una mirada desde la sociedad civil*. Bogotá: Fundación Social, 1999.

- RODRÍGUEZ-RAGA, Juan Carlos; SELIGSON, Michel; DONOSO, Juan Carlos; QUIÑONES, Clemente y SCHWARZ-BLUM, Vivian. *La cultura política de la democracia en Colombia: 2005*. Bogotá, Vanderbilt University, U.S. Agency for International Development-USAID, Latin American Public Opinion Project-LAPOP, Universidad de los Andes, 2006.
- SMULOVITZ, Catalina y PERUZZOTTI, Enrique. Societal Accountability in Latin América. *Journal of Democracy*, 2000, vol. 11, n.º 4: 147-158.
- THOUMI, Francisco. Las políticas económicas ante los desafíos del desarrollo. En LEAL, Francisco y ZAMOSC, León (eds.). *Al filo del caos. Crisis política en la Colombia de los años 80*. Bogotá: Tercer Mundo Editores y Universidad Nacional, 1990, pp. 125-141.

ISSN: 1130-2887

## VOZ Y VOTO: PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

*Voice and vote: political participation and quality of democracy in Mexico*

Claudio A. HOLZNER

*Universidad de Utah*

✉ [claudio.holzner@poli-sci.utah.edu](mailto:claudio.holzner@poli-sci.utah.edu)

BIBLID [1130-2887 (2007) 45, 69-87]

Fecha de recepción: octubre del 2006

Fecha de aceptación y versión final: febrero del 2007

**RESUMEN:** La igualdad intrínseca de cada ciudadano es una suposición fundamental de cualquier sistema democrático. Por esto, cualquier evaluación de la calidad de la democracia tiene que considerar la «igualdad de voz», o sea, el grado en que los ciudadanos tienen oportunidades más o menos iguales de participar en la toma de decisiones colectivas. Este ensayo hace una evaluación de la calidad de la democracia en México con especial atención a las desigualdades que existen en la participación política de ciudadanos con niveles de ingresos altos y bajos. Los pobres en México votan menos y participan menos que los ciudadanos de mayores recursos económicos en actividades políticas dirigidas directamente a los gobernantes. Cuando participan tienden a hacerlo en actividades con poca capacidad de comunicar información sobre sus preferencias o de presionar a las autoridades, produciendo las condiciones para que los gobiernos no respondan por igual a las demandas de todos los grupos sociales.

*Palabras clave:* participación política, México, pobreza, democracia.

**ABSTRACT:** Because intrinsic equality of each citizen is a fundamental assumption of democracies, any assessments of the quality of democracy must consider the equality of political voice, that is whether a political system provides citizens with more or less equal opportunities to participate in collective decisions. This essay examines patterns of political participation in Mexico to assess whether there are systematic inequalities in the abilities of Mexicans from different income groups to exercise their voice in the political process. The evidence shows that the poor in Mexico vote less often and participate less frequently in government-directed political acts than the wealthy. When they do participate, the poor do so in activities which have little capacity to inform about their needs and preferences, and with little capacity to put pressure on government

officials. This creates conditions for governments to not be responsive to or representative of the demands of different social groups.

*Key words:* political participation, poor, Mexico, democracy.

## I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

El sistema político mexicano ha sido caracterizado como «la dictadura perfecta» por sus frecuentes elecciones, la legitimidad de sus gobiernos y, sobre todo, por el gobierno ininterrumpido del mismo partido político, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), durante más de 70 años. Durante este período de gobierno autoritario, la participación política de grupos populares se promovía sólo cuando demostraba apoyo al régimen político, se toleraba cuando el fin era conseguir apoyo material y financiero del gobierno y, frecuentemente, se reprimía con violencia si la intención era reformar a fondo el sistema político. A partir de la década pasada, México se alejó decididamente de prácticas autoritarias para embarcarse en profundas reformas democráticas. Hoy en día, los ciudadanos pueden votar por sus candidatos preferidos, son libres de participar en marchas y protestas, y de exigir pequeños y grandes cambios al sistema de gobierno, sin temor a ser víctimas de represión por parte del Estado. Este cambio democrático culminó en el año 2000, con la derrota del PRI en las elecciones presidenciales.

Seis años más tarde, vale la pena hacer una evaluación de la calidad de la democracia en México. Desde un punto de vista centrado en procesos políticos y normas jurídicas, no cabe duda de que la transición y consolidación democrática se han logrado con éxito: los gobernantes son elegidos por los ciudadanos por medio de elecciones frecuentes; la integridad y limpieza de estas elecciones están aseguradas; la libertad de prensa, de asociación y de expresión están garantizadas; las Fuerzas Armadas están bajo control civil y no existen obstáculos jurídicos importantes a la participación ciudadana en la vida política del país. Por muy útil que sea, como punto de partida, un enfoque en las reglas y en los procesos políticos, Levine y Molina (2007) tienen razón al notar que estos criterios para evaluar sistemas democráticos tienen importantes limitaciones.

Las elecciones y los sistemas electorales nos dan un importante punto de entrada, pero ellos deben ser situados dentro del contexto social, prestando atención no sólo a las reglas formales de representación sino también a los factores que afectan el flujo de información y el acceso a éste, conjuntamente con las condiciones para la organización y las barreras que enfrentan los grupos y candidatos cuando intentan participar democráticamente en política (Levine y Molina, 2007: 7).

1. Agradezco los comentarios y sugerencias de Scott Mainwaring, Michelle Ferguson, Vince Cheng y Mark Button que enriquecieron este ensayo. Quisiera también agradecer a Melissa Goldsmith, cuya asistencia con el manejo de las bases de datos fue indispensable para este trabajo y a los revisores anónimos de *América Latina Hoy*, *Revista de Ciencias Sociales*.

La igualdad intrínseca de cada ciudadano es una suposición fundamental de cualquier sistema democrático. Por esto, cualquier evaluación de la calidad de la democracia tiene que considerar la igualdad de «voz», o sea, el grado en que los ciudadanos tienen oportunidades más o menos iguales de participar en la toma de decisiones colectivas y de tener libre acceso a los funcionarios y representantes políticos entre elecciones (Dahl, 1989; Verba, Schlozman y Brady, 1995). Este ensayo propone una manera sencilla pero útil de medir el nivel de voz política de diferentes grupos sociales para evaluar el grado en que el sistema democrático mexicano garantiza la igualdad política de sus ciudadanos. Desde esta perspectiva, la evaluación de la democracia en México no es tan positiva. A sólo unos años del fin de la «dictadura perfecta», los pobres en México dudan que las elecciones les den mucho poder sobre los líderes elegidos, votan menos que antes y parecen haberse resignado a tener poca voz en el proceso electoral. Ellos también participan menos que los ciudadanos con mayores recursos económicos en actividades políticas dirigidas directamente a los gobernantes y, cuando participan, tienden a hacerlo en aquellas con poca capacidad de comunicar información o de presionar a las autoridades. El peligro está en que esta desigualdad de voces que se escuchan en los centros de poder se traduzca en políticas públicas que no tomen en cuenta las necesidades y preferencias de más de la mitad de la población.

## II. LA VOZ CIUDADANA EN SISTEMAS DEMOCRÁTICOS

La participación ciudadana ha sido fundamental para la mayoría de los intentos de evaluación de la calidad de la democracia y toma especial importancia en la conceptualización de Levine y Molina (2007: 9-11). Las democracias deben proporcionar a todos los ciudadanos oportunidades adecuadas e iguales para expresar sus preferencias y para incidir en las agendas decisionales de los gobiernos (Dahl, 1989: 109-115). Sin tal participación eficaz, las otras tres dimensiones de los gobiernos democráticos que enfatizan Levine y Molina –responsabilidad, respuesta a la voluntad popular y soberanía– no se cumplirán. Sin embargo, no todas las actividades políticas tienen la misma capacidad de comunicar información o de presionar a líderes. Por ejemplo, a pesar de que gran parte de la literatura iguala el principio de «cada persona, un voto» con la igualdad política, el sufragio tiene una capacidad de comunicación y de presión muy baja (Verba, Schlozman y Brady, 1995: 12-14), que hace que por sí mismo sea un medio inadecuado para asegurar que se consideren con igual peso los intereses de los ciudadanos. Otras actividades políticas son mucho más eficaces para influir sobre las decisiones de las autoridades y para asegurar que los gobiernos respondan por igual a las necesidades de todos los grupos sociales.

Es útil recalcar tres componentes de la voz ciudadana: 1) la frecuencia con la cual individuos o grupos intentan actos políticos, o sea, la intensidad de la participación; 2) la capacidad de estos actos para comunicar información a las autoridades; y 3) la

capacidad que tienen para obligarlos a rendir cuentas ante los ciudadanos<sup>2</sup>. Las distintas formas de participación política no tienen la misma capacidad de generar esta voz ciudadana eficaz. Protestas y marchas, por ejemplo, son más difíciles de organizar pero mandan mensajes mucho más claros y precisos y ponen mucha más presión sobre los gobiernos que el voto en sí mismo. Por tanto, desigualdades en la voz ciudadana surgen cuando algunos grupos sociales pueden comunicar sus preferencias con más fuerza por la frecuencia con la que participan y por el tipo de actividades que logran desempeñar.

Tomando estos puntos en cuenta, se pueden clasificar las distintas actividades políticas según el potencial que tienen para darle una voz eficaz a los ciudadanos en las decisiones de los gobiernos. El Cuadro I, basado en parte en las evaluaciones de Verba, Schlozman y Brady (1995), muestra esta clasificación. La segunda y tercera columnas indican la capacidad de cada actividad para comunicar información a los líderes políticos y el grado en el cual las actividades se pueden multiplicar para poner más presión sobre funcionarios gubernamentales<sup>3</sup>. Aunque estoy de acuerdo con la mayoría de las evaluaciones de estos autores, incluyo algunas actividades comunes en México que generalmente no se consideran como actos políticos o públicos<sup>4</sup>. Con base en estos atributos, y en los resultados de encuestas recientes que miden niveles de participación ciudadana, podemos deducir la capacidad de voz que tienen los ciudadanos de diferentes clases sociales en el sistema político mexicano.

CUADRO I  
LOS ATRIBUTOS DE LAS ACTIVIDADES POLÍTICAS

Actividad	Capacidad de comunicar información	Capacidad para multiplicarse y ejercer presión
Votar	Baja	Baja
Participación en actos de campaña	Mediana	Baja
Donar dinero a campañas	Alta	Alta
Contactar autoridades	Alta	Mediana
Protestas, marchas, huelgas	Alta	Alta
Trabajo informal comunitario*	Muy Baja	Muy Baja
Afiliarse a una ONG*	Baja	Baja
Migración*	Ninguna	Ninguna

Fuente: VERBA, SCHLOZMAN y BRADY (1995: 48), con excepción de las actividades señaladas con un asterisco.

En la práctica, el principio de igualdad política se debe interpretar ampliamente, no sólo en base a las reglas formales de juego, sino también considerando la real

2. Este análisis debe mucho a la discusión de S. VERBA, K. L. SCHLOZMAN y H. E. BRADY (1995) en los primeros dos capítulos del libro *Voice and Equality*.

3. Estas evaluaciones son válidas sólo para el caso de México, ya que la capacidad de cada actividad de transmitir voz ciudadana depende de los vínculos entre instituciones políticas, ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil. Por tanto, el nivel real de voz de cada actividad no será igual en diferentes países.

4. Los lectores interesados en mayores detalles sobre la construcción de esta tabla pueden consultar el capítulo 2 de *Voice and Equality*.



capacidad de diferentes grupos para emprender actividades políticas (Dahl, 1989). Por ejemplo, podemos imaginarnos un sistema político en el cual no existen diferencias socioeconómicas en el comportamiento electoral de los ciudadanos, pero sí importantes diferencias en quienes participan en marchas o contribuyen con dinero a las campañas políticas. Si la gente adinerada participa con más frecuencia en actividades con alto potencial de voz política, el proceso político probablemente desviará las políticas públicas en favor de éstos, aunque no existan sesgos en la población votante. En pocas palabras, para evaluar la capacidad de los gobiernos democráticos para responder y representar las preferencias ciudadanas, es necesario ir más allá de un análisis del comportamiento electoral y examinar los tipos de actividades en las cuales realmente participan los ciudadanos, la cantidad y calidad de la información que estos actos pueden comunicar y la capacidad de éstos para presionar a los diferentes niveles de gobierno.

Desigualdades en la voz ciudadana, sobre todo desigualdades sistemáticas que coinciden con divisiones sociales (como pueden ser de género, de ingresos, de religión), perjudican a la democracia porque afectan los mensajes que escuchan los políticos y reducen los incentivos que tienen para responder a las demandas de algunos grupos. Al evaluar la igualdad política de los sistemas democráticos, es importante distinguir entre restricciones formales a la participación ciudadana, que son pocas en México, y restricciones y obstáculos *de facto*, que son muchos. En algunas democracias, incluyendo la de los Estados Unidos, las mujeres participan con menor frecuencia que los hombres a pesar de que las reglas que restringían su participación se eliminaron décadas atrás. Además, ciertas condiciones institucionales, como la fuerza de los sindicatos, las normas sobre el financiamiento de las campañas, las reglas electorales y las características del sistema de partidos también pueden frenar la participación política de algunos grupos sociales. Uno de los obstáculos más comunes, y para los países latinoamericanos más relevantes, es la distribución desigual de los recursos económicos y políticos (Dahl, 1989: 323).

Además, «cómo» los ciudadanos participan en la vida política de su país es tan importante como «quiénes» participan, para una evaluación completa de la calidad de la democracia. Los distintos actos no sólo tienen diferentes capacidades de comunicar la voz ciudadana, como ya se ha dicho, también desempeñan diferentes funciones dentro del proceso democrático. Algunas actividades, como elecciones y plebiscitos, tienen como fin tomar decisiones colectivas. En cambio, otras actividades son más propicias para definir la agenda decisional de los gobiernos o para influir sobre las decisiones de las autoridades gubernamentales. En la práctica, no es el sufragio el medio por el cual los ciudadanos pueden exigirle la rendición de cuentas a los gobiernos democráticos, sino actividades como protestas, contacto directo con funcionarios públicos y campañas en los medios de comunicación. Distorsiones al principio de la igualdad política también pueden surgir, por lo tanto, cuando algunos grupos sociales o económicos participan más seguido en este tipo de actividades, aun si no acuden nunca a votar. Como consecuencia, una evaluación completa de la voz ciudadana y, por lo tanto, de la calidad de la democracia, tiene que considerar no sólo diferencias en los

niveles de participación, sino también la variación en los tipos de actos políticos que los grupos sociales logran emprender.

Tenemos que considerar la posibilidad de que los ciudadanos prefieran no perseguir sus intereses a través del proceso político formal, sino a través de actividades informales como la cooperación entre vecinos para resolver problemas colectivos, la participación en organizaciones comunitarias y otras actividades que no apunten directamente a las instituciones del Estado (Booth y Seligson, 1978; Dietz, 1998). Este tipo de actividades son especialmente importantes para grupos de bajos recursos económicos y han recibido la mayor parte de la atención de los académicos interesados en la participación política en América Latina. Además de estas actividades formales e informales, los actores sociales pueden escoger estrategias privadas –como para conseguir un segundo (o tercer) empleo, apoyarse más en familiares y la emigración– para lograr sus objetivos. Huntington y Nelson nos explican que algunos asuntos, como el efecto de una sequía, problemas de infraestructura local o la promoción del bienestar familiar

[...] pueden o no motivar a individuos o grupos a intentar actividad gubernamental, dependiendo de las percepciones sobre la disponibilidad y eficacia de estas estrategias comparado con otros medios [...] Si actividades fuera del ámbito político son tanto o más prometedoras que actividades políticas, podemos esperar que la gente invierta su tiempo y energía correspondientemente (Huntington y Nelson, 1976: 17).

Estas actividades comunitarias o privadas se pueden considerar como estrategias de salida, puesto que no tienen el fin de comunicar información a autoridades gubernamentales ni de poner presión sobre ellas. Al contrario, su fin es proporcionar soluciones a problemas individuales o colectivos sin involucrar a gobiernos locales o federales. Aunque estas estrategias de salida no tienen objetivos explícitamente políticos, sí tienen importantes consecuencias para la «igualdad de voz» y para la calidad de los sistemas democráticos.

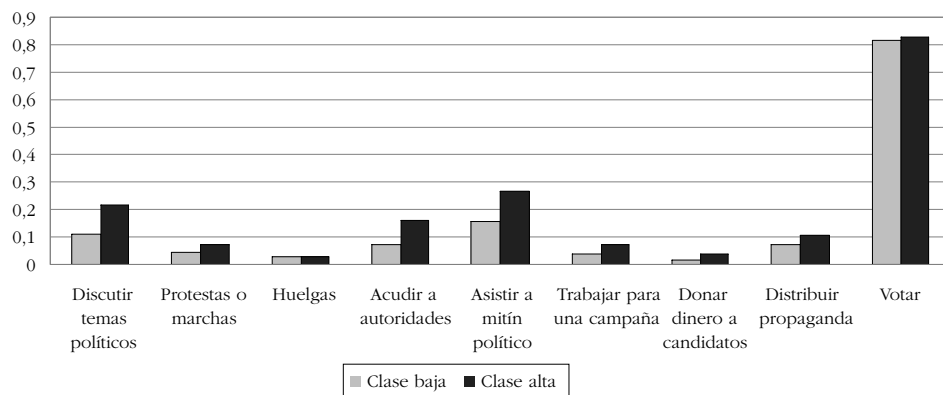
Las siguientes secciones analizan la participación ciudadana en México en un intento de evaluar si existen desigualdades sistemáticas en las capacidades de los ciudadanos de diferentes niveles de ingresos en expresar su voz en el proceso político mexicano. El análisis se basa sobre todo en dos base de datos: la Encuesta Mundial de Valores (*World Values Survey* –WVS–) realizada en México entre 1995 y 2000, y las encuestas realizadas por el Estudio Comparado de Sistemas Electorales (*Comparative Studies of Electoral Systems* –CSES–) entre 1997 y 2003 también en México. Aunque existen muchas otras encuestas sobre opinión pública más recientes en México<sup>5</sup>, estos estudios tienen la ventaja de proporcionar información detallada tanto sobre la participación política como del nivel de ingresos de los mexicanos.

5. Por ejemplo, las Encuestas Nacionales sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas de la SEGOP (Secretaría de Gobernación) tienen abundantes datos sobre las actividades políticas de ciudadanos pero no son útiles para este análisis puesto que no reportan los niveles de ingresos de los encuestados.

### III. PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN MÉXICO

El Gráfico I utiliza las mejores fuentes de datos sobre la participación ciudadana en México para comparar los patrones de participación de los ciudadanos con un bajo nivel de ingresos (entre 0 y 3 veces el salario mínimo, o sea de \$0-3.384 pesos mensuales en el año 2000) y con un alto nivel de ingresos (más de 7 veces el salario mínimo, o sea más de \$7.897) en México (CSES, 1997-2003; Inglehart, 1995-1997 y 1999-2002). Es evidente que para el año 2000, cuando había culminado la transición democrática con la victoria del candidato del Partido Acción Nacional (PAN) sobre el PRI en las elecciones presidenciales, individuos con ingresos altos participaban con mayor frecuencia que individuos con ingresos bajos en todas las actividades para las cuales tenemos datos disponibles.

GRÁFICO I  
 ESTRATIFICACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN MÉXICO (2000)

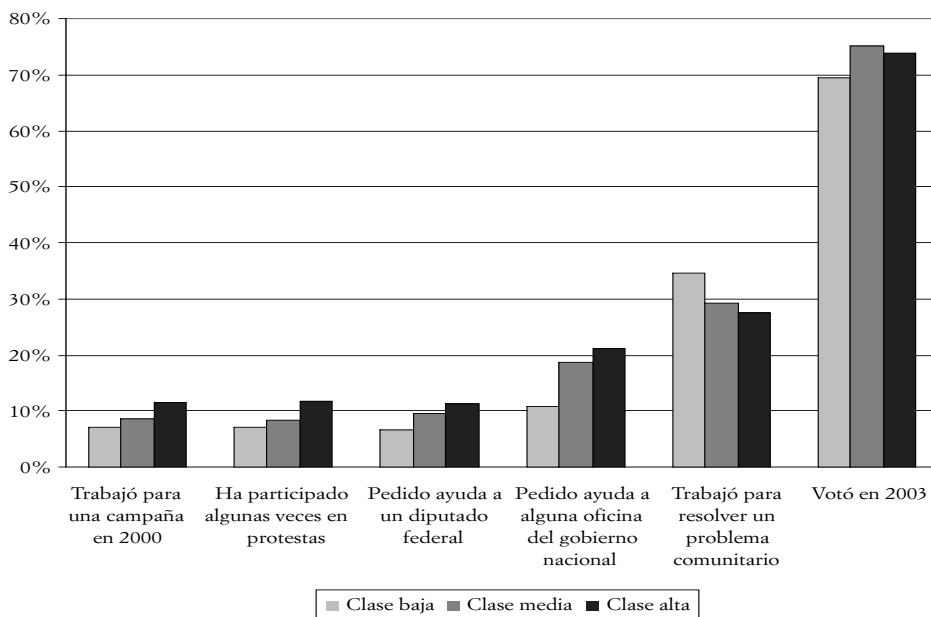


Fuente: *Comparative Studies of Electoral Systems* (CSES) y *World Values Survey* (WVS).

Esta estratificación de la participación por niveles de ingresos es un fenómeno bastante reciente. Antes del 2000, los pobres participaban en marchas y huelgas con la misma frecuencia que la gente de mayores recursos económicos (Holzner, 2007) y, probablemente, intentaban contactar a funcionarios gubernamentales con mayor frecuencia, aunque sólo existen datos específicos para grupos populares (Cornelius, 1975). Lo mismo vale para el comportamiento electoral. Aunque los resultados de las encuestas del CSES no demuestran una gran diferencia en los niveles de abstencionismo entre ricos y pobres, otros estudios han encontrado una creciente estratificación por niveles de ingresos en la población votante (Klesner y Lawson, 2000; Lawson y Klesner, 2004). De hecho, los ricos no siempre votaban más que los pobres. Al contrario, durante las décadas de 1960, 1970 y 1980 los pobres y la gente con bajos niveles de escolaridad acudían con mayor afluencia a votar que la gente con mayor educación e ingresos (Craig y Cornelius, 1980; Durand Ponte, 1995). La presente estratificación por clase social no se estableció hasta después de 1990 (Lawson y Klesner, 2004).

Es posible que al consolidarse más las prácticas democráticas en México después del 2000, esta estratificación en la participación ciudadana haya ido disminuyendo. Pero estudios de encuestas recientes demuestran que éste no es el caso. El Gráfico IA resume los resultados de una investigación realizada en el 2004 sobre la cultura política y la participación democrática en México por la Universidad de Pittsburgh y distribuida por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP)<sup>6</sup>. Se puede notar que en el 2004 la situación no ha cambiado: personas de elevados recursos económicos (ingresos de más de \$10.000 pesos mensuales) participan con mayor frecuencia en casi todas las actividades políticas que gente de bajos (menores a \$3.200 pesos mensuales) e ingresos medianos (entre \$3.200 y \$10.000 pesos). Los pobres participaron con más frecuencia solamente en actividades comunitarias, como el donar dinero y materiales, o contribuir con el propio trabajo para solucionar algún problema de la comunidad. Pero como ya se notó anteriormente, este tipo de actividades se puede considerar como una estrategia de salida porque no involucra directamente a autoridades o instituciones gubernamentales, y, por lo tanto, contribuyen poco a la fuerza de la voz ciudadana.

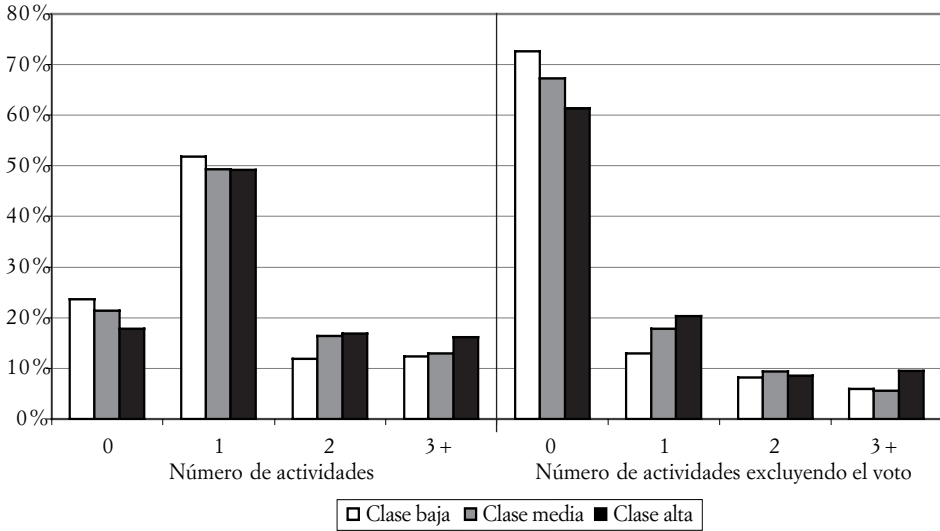
GRÁFICO IA  
ESTRATIFICACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN MÉXICO (2004)



Fuente: Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), México 2004.

6. Aunque este estudio se repitió en el 2006, los datos de esa encuesta aún no están disponibles al público. El 2004 es el año más reciente para el cual existen datos disponibles.

GRÁFICO II  
 ACTIVISMO POLÍTICO POR NIVEL DE INGRESOS (2003)

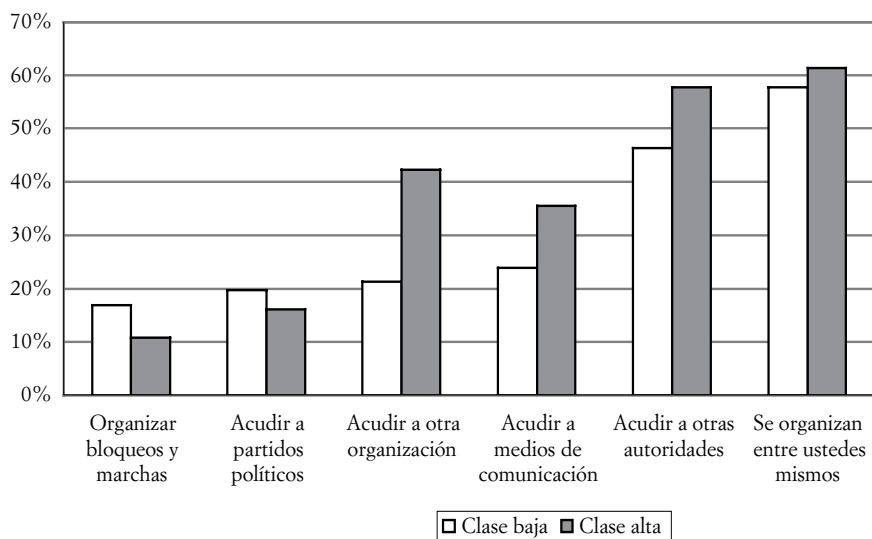


Fuente: *Comparative Studies of Electoral Systems* (CSES).

La cantidad de voz que los ciudadanos pueden ejercer depende no sólo del tipo de actividades que emprenden, sino también de la frecuencia con la que ellos participan en actividades políticas. A mayor número de actos, mayor será el potencial de voz que tendrán en el proceso democrático, especialmente si se involucran en múltiples actividades más allá del voto. El Gráfico II muestra otra dimensión de la estratificación de la participación política en México al comparar niveles de activismo de diferentes clases sociales. A primera vista, los ciudadanos mexicanos parecen ser muy activos en la política, ya que una grandísima mayoría, incluyendo el 76% de los pobres, participa en al menos un acto político. Sin embargo, la imagen que emerge es una en la cual los pobres dependen casi exclusivamente del voto para ejercer su voz, mientras que los individuos con mayores recursos tienden a utilizar diferentes estrategias para dar a conocer sus intereses y para influir sobre las decisiones de las autoridades gubernamentales. Si excluimos el voto en la cuenta de actos políticos, el 73% de mexicanos pobres no participan de ninguna manera en el proceso democrático, comparado con el 61% de los ricos. Además, es más probable que la gente con mayores recursos participe en múltiples actos políticos: mientras el 6% de gente de clase baja participó en tres o más actividades políticas, el 10% de gente de clase alta participó con esa frecuencia.

Más allá de estrategias formales de participación, como votar, marchar y asistir a mítines políticos, los mexicanos parecen depender mucho de estrategias informales o de ayuda propia para resolver sus problemas. Una encuesta elaborada conjuntamente

GRÁFICO III  
REPERTORIOS POLÍTICOS POR CLASE SOCIAL (2003)



Fuente: IFE (2003).

por el Instituto Federal Electoral (IFE) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en el 2003 hizo la siguiente pregunta: «Si las autoridades no les resuelven un problema en donde usted vive ¿por lo general qué hacen los vecinos?» (IFE-UNAM, 2003). A pesar de que esta pregunta no indaga directamente sobre el comportamiento político de los encuestados, sí nos da información sobre los repertorios que la gente tiene a su disposición cuando se enfrentan a un gobierno que no responde a las necesidades ciudadanas. El Gráfico III demuestra los resultados de esta pregunta tanto para gente de bajos recursos como para gente de altos recursos económicos. Se observa que una mayor proporción de gente rica cree que tiene una variedad de estrategias con alta capacidad de transmitir voz a su disposición. Es mucho más probable que mexicanos de altos ingresos mencionen actividades como contactar a organizaciones, a los medios de comunicación o a otras autoridades (42%, 36% y 58%); los pobres, por otro lado, tienden a pensar que sus vecinos intentarían organizar bloqueos o marchas o acudir a partidos políticos, pero en números mucho menores (17% y 20%). Estrategias de ayuda propia («se organizan entre ustedes») fueron las actividades que recibieron mayor mención por ambos grupos (58% para pobres y 61% para ricos). Pero éstas se caracterizan por tener poca capacidad de transmitir información o generar presión sobre las autoridades.

#### IV. IMPLICACIONES PARA LA VOZ Y LA IGUALDAD EN MÉXICO

##### *IV.1. Voto y actividades electorales*

El establecimiento de elecciones frecuentes, competitivas y limpias en la mayoría de los países latinoamericanos durante las últimas dos décadas ha sido justamente celebrado porque los gobiernos autoritarios de los años pasados gobernaban excluyendo a grandes sectores de la población del proceso político. Incluso en países como México donde los gobernantes se elegían por medio de elecciones regulares, el fraude electoral y la movilización clientelar hacían que éstas sirvieran más para legitimar el régimen autoritario que para darle poder a los ciudadanos sobre sus representantes. Como ya hemos visto, hoy en día el voto es la actividad política más común en México. Dada la competitividad de las elecciones y las garantías contra el fraude, el sufragio popular se ha convertido en un mecanismo creíble para reemplazar a gobernantes y partidos en el poder.

Sin embargo, el voto es una herramienta poco eficaz para incidir en las decisiones de las autoridades. Aunque está abierto a casi todos los ciudadanos, si éstos no se organizan en grupos grandes y disciplinados en torno a cuestiones de política pública, el sufragio transmite muy poca información sobre las preferencias de los ciudadanos a los representantes y ejerce aún menos control sobre el comportamiento de éstos (Piven y Cloward, 1997: 281). Además, una de las conclusiones más importantes de la investigación sobre la participación ciudadana es que la participación eficaz en sistemas democráticos requiere de recursos, habilidades y capacidades que los pobres simplemente no poseen. Se puede concluir, por lo tanto, que un sistema político que depende sobre todo del voto para asegurar la representatividad y la rendición de cuentas es una democracia «pobre», porque los ciudadanos tendrán pocas oportunidades para presionar a sus representantes y los pobres menos oportunidades que todos.

La actividad ciudadana en campañas electorales, como asistir a mítines con candidatos, trabajar como voluntario para un partido o donar dinero a algún candidato conlleva un potencial mayor para transmitir la voz ciudadana que el voto en sí mismo. La participación ciudadana durante las campañas electorales siempre ha sido importante en México<sup>7</sup>, pero hoy en día las campañas se han vuelto tan complejas, sofisticadas y caras, que los candidatos dependen más que nunca de la participación directa de ciudadanos para organizar campañas exitosas. Individuos que se ofrecen para trabajar en campañas o que donan dinero a candidatos tienen múltiples oportunidades para hablar con los mismos candidatos o sus asesores. A la vez, los candidatos tienen mayores incentivos para escuchar y responder a los mensajes que reciben de activistas, quienes ganan así un poco de influencia. Es igual de importante notar que la participación en campañas electorales, a diferencia del voto, se puede multiplicar ya sea en su frecuencia como en su intensidad, creando condiciones en las cuales las

7. Aun si sólo para confirmar de manera ritualística la legitimidad del proceso electoral (L. ADLER LOMNITZ, C. LOMNITZ ADLER e I. ADLER, 1993).

opiniones de los ciudadanos ya no tienen el mismo peso. El ejemplo más claro de esto se da con las donaciones de dinero a candidatos.

A pesar de que existen límites impuestos por la ley a la cantidad que los individuos pueden donar a un candidato, las donaciones se pueden multiplicar mucho más fácilmente que otras actividades, creando así desigualdades entre la influencia de los ciudadanos. Esto significa que individuos y grupos pueden lograr mayor respuesta a sus necesidades y preferencias de parte de candidatos y representantes simplemente aumentando el volumen de su participación en campañas electorales (Verba, Schlozman y Brady, 1995: 45-46). Ya se ha visto que gente con mayores niveles de ingresos participa el doble en este tipo de actividades comparado con gente de bajos ingresos (Gráfico 1), y es mucho más probable que donen dinero a candidatos. Esto puede crear una gran desigualdad en la voz ciudadana que coincide con las severas desigualdades económicas que existen en México y crea las condiciones para que los representantes políticos tomen menos en cuenta las preferencias de los pobres. Si éstos no participan en otro tipo de actividades que tienen la capacidad de mandar mensajes claros y fuertes a las autoridades —por medio de marchas o solicitudes de apoyo, por ejemplo— tendrán poca voz en las decisiones gubernamentales que más les afectan.

#### *IV.2. Peticiones y contacto con autoridades*

Al igual que la participación en campañas, los ciudadanos pueden mandar mensajes claros y precisos sobre sus preferencias sobre los asuntos políticos que les incumben poniéndose en contacto directo con representantes políticos o autoridades. Este tipo de actividades no sólo sirve para mandar mensajes claros, sino también se puede multiplicar para incrementar la presión que se ejerce sobre las autoridades. Ambas características hacen que estas actividades puedan servir para minimizar los sesgos que se crean en el proceso político por la desigual participación de los pobres en actividades electorales. De hecho, durante los gobiernos priistas, el contacto directo con las autoridades para solicitar beneficios y resolución a problemas fue una de las actividades políticas más importantes para los grupos populares. Cornelius (1975) estimó que, durante las décadas de 1960 y 1970, entre el 17% y el 26% de los mexicanos de bajos ingresos habían tenido contacto directo con el Estado para buscar la resolución de sus necesidades. Aunque estas estrategias pueden reflejar las relaciones clientelares entre el Estado y los grupos populares, los pobres de todos modos ven estas estrategias como necesarias para lograr respuestas del Estado a sus demandas (Holzner, 2004). No obstante esto, los pobres ya no participan en este tipo de actividad con la misma frecuencia de antes y de hecho participan con la mitad de la frecuencia que la gente con ingresos altos (Holzner, 2007).

Este creciente desfase por niveles de ingresos se puede explicar si ponemos atención a la manera en que las reformas económicas y democráticas han impactado sobre la habilidad y los incentivos de los ciudadanos para contactar a las autoridades. A raíz de las reformas institucionales que centralizaron las decisiones sobre el gasto público



en ministerios distantes de los ciudadanos y que establecieron fórmulas apolíticas para la distribución del gasto social, fórmulas que aíslan a las autoridades de la presión ciudadana, es ahora mucho más difícil, caro e ineficaz presentar peticiones a los representantes del Estado. Ahora introducir una solicitud a una dependencia del gobierno requiere de una inversión importante de dinero, tiempo y salario perdido. Además, los ingresos de trabajadores y campesinos disminuyeron de manera significativa durante las últimas dos décadas, lo que hace que el costo relativo de presentar una petición es mucho más alto ahora que en el periodo anterior a las reformas (Boltvinik, 2003; Portes y Hoffman, 2003).

Para tener éxito, las solicitudes ciudadanas requieren el apoyo de aliados dentro de las dependencias y de organizaciones locales que pueden subsidiar los costos de las solicitudes, o dado el caso, meter las solicitudes ellos mismos. Sin embargo, las organizaciones tradicionales de trabajadores y campesinos se han debilitado a raíz de las crisis económicas y de las políticas de mercado que han reducido el acceso que tienen a los recursos del Estado. Y a pesar de que la sociedad civil se ha revitalizado con la creación de miles de nuevas organizaciones, la mayoría de éstas son pequeñas, débiles y sin lazos entre sí (Olvera, 2004). Aunque es cierto que las relaciones clientelares que establecieron las organizaciones del PRI con los grupos populares desmovilizaron y fragmentaron la participación ciudadana, hoy la sociedad civil en México sigue estando muy fragmentada, con organizaciones que compiten entre sí por recursos escasos y por acceso a las instituciones políticas (Kurtz, 2004). Sin duda, el gran número de asociaciones independientes en México significa que los grupos populares han ganado en autonomía política, pero la inhabilidad de estas organizaciones para agregar los intereses de los pobres también significa que han perdido cierta capacidad de voz.

### *IV.3. Protestas y marchas*

Nos podemos imaginar que al enfrentarse a una situación económica que no mejora, con poco acceso político, y con reformas tecnocráticas que han disminuido la eficacia de las formas tradicionales de participación, los pobres sienten que tienen pocas opciones a su disposición para participar en el nuevo proceso democrático. Esto podría llevarlos a radicalizar su participación e intentar protestas y marchas con más frecuencia. De hecho, mucha de la literatura sobre la participación política de grupos populares en América Latina se ha enfocado en protestas, movimientos armados y otros tipos de acciones colectivas. Sin embargo, la predilección de los pobres por actos revoltosos ha sido exagerada en la literatura. La frecuencia de protestas, bloqueos y marchas en México, como en otros lados, depende más de las acciones del Estado y de los líderes políticos, además de la fuerza de las organizaciones sociales, que de las quejas ciudadanas (Tarrow, 1998).

En realidad, la mayoría de la gente pobre en México ve las protestas como estrategias arriesgadas, peligrosas, y no muy eficaces, que se deben intentar sólo cuando todas las demás opciones se hayan agotado (Holzner, 2004). Esto no se debe interpretar como

síntoma de una cultura política caracterizada por el respeto a las figuras de autoridad, como algunos académicos han afirmado (Almond y Verba, 1963; Durand Ponte, 1995 y 1997; Stokes, 1995). Más bien, es una actitud que emerge de un reconocimiento de los riesgos, costos y dificultades reales que conllevan este tipo de actividades. Debido a la centralización de decisiones sobre la política pública en México, las campañas de protesta necesitan presionar a los niveles más altos de gobierno de manera sostenida. Claro, éstas son precisamente las protestas más visibles y que reciben la mayor cobertura por la prensa, pero también son casi imposibles de emprender para la gente pobre y desorganizada, que caracteriza a gran parte de la ciudadanía. Dado el hecho de que la gente de altos ingresos participa el doble que la gente pobre en marchas y protestas, se puede sospechar que ellos pueden soportar mejor los costos y riesgos de estas actividades y que tienen mayores oportunidades e incentivos para movilizarse en contra del Estado<sup>8</sup>.

¿Qué podemos concluir de estos cambios en el comportamiento político de los ciudadanos mexicanos? El modelo de desarrollo económico que se impulsó en México durante las décadas de 1950, 1960 y 1970, que se caracterizó por grandes inversiones del Estado en proyectos económicos y de desarrollo social, creó lazos institucionales entre el Estado y grupos sociales que fomentaron la idea, sobre todo en la gente pobre, de que acciones dirigidas hacia el Estado eran la mejor estrategia para resolver problemas individuales y colectivos (Grindle, 1986; Hamilton, 1982). Aunque esto significó que mucha de la participación ciudadana que se generó fue controlada por el Estado y fue diseñada para apoyar a candidatos priistas en las elecciones, también creó importantes oportunidades para que los ciudadanos de menores recursos se involucraran en la vida política de sus comunidades. A pesar de que las reformas democráticas han liberado a muchos grupos populares de este control clientelar y autoritario<sup>9</sup>, es difícil concluir en base a los actuales niveles muy bajos de actividad política de los más pobres, que ellos poseen mayor voz política y mayor capacidad de influenciar las decisiones de las autoridades que antes.

#### *IV.4. Prácticas informales y estrategias de salida*

Hasta ahora he enfatizado lo que los pobres no están haciendo políticamente. Vale la pena poner atención también a las estrategias que sí eligen, aunque no sean actividades dirigidas hacia el Estado. A pesar de que las clases bajas están votando menos que antes, participan en campañas con menos frecuencia y evitan las protestas, esto no significa que constituyan una clase apática<sup>10</sup>. Lo más probable y lógico es que persigan

8. Existe evidencia que sostiene esta afirmación. Para mayores detalles, ver C. HOLZNER (2007).

9. Ver, por ejemplo, los volúmenes editados por J. ALONSO, A. AZIZ y J. TAMAYO (1992) y V. M. DURAND PONTE (1994).

10. Ver también la discusión de A. PORTES y K. HOFFMAN (2003: 66-74) y V. M. DURAND PONTE (1995).

sus intereses fuera de la arena política formal. La migración laboral a zonas urbanas dentro de México y hacia los Estados Unidos es una de las estrategias de salida más común entre la gente de bajos ingresos (Cerutti y Massey, 2004; Durand y Massey, 2004; Massey, Durand y Malone, 2002). La migración hacia los Estados Unidos ha ido incrementándose constantemente desde el inicio del proyecto neoliberal en México, motivado en parte por políticas como la privatización del ejido en 1992 y la ratificación del Tratado de Libre Comercio (TLC) en 1994 (Cornelius y Martin, 1993; Massey y Espinosa, 1997)<sup>11</sup>. Estas reformas han obligado a millones de campesinos a dejar el campo pero aún no han producido el aumento esperado en el número de empleos. La afiliación con organizaciones no gubernamentales y otros tipos de organización de base también se han convertido en alternativas atractivas a la participación política formal para los pobres. La retirada del Estado de muchas de sus funciones tradicionales, un mandato por el Banco Mundial de canalizar fondos para el desarrollo a través de ONG y la disponibilidad de fondos gubernamentales y de fundaciones internacionales han abierto oportunidades nuevas para las ONG, las cuales han proliferado por todo México y juegan un papel cada vez más importante en la vida de los pobres.

Como vimos anteriormente, los ciudadanos de bajos recursos económicos también están dirigiendo sus energías hacia estrategias de ayuda propia para proveer por sí mismos los bienes que ya no reciben del Estado. Guttman (2002), quien ha estudiado a los habitantes de las colonias populares en la Ciudad de México, comenta que los movimientos urbanos populares de las décadas de 1970 y 1980 que luchaban por cambios estructurales amplios han sido reemplazados por lo que él llama la «microadministración de problemas sociales», o sea, actividad diseñada para resolver problemas muy específicos sin ningún compás ideológico ni capacidad de agregación. Esto no implica que las colonias populares estén desprovistas de actividad colectiva. Al contrario, zonas urbanas populares a lo largo del país están llenas de actividad comunitaria como juntas y asambleas de vecinos, cooperación entre vecinos para resolver problemas en común, como la falta de agua o electricidad y debates animados sobre asuntos nacionales e internacionales y cómo éstos afectan la vida de los colonos (Guttmann, 2002; Rubin, 1997). Esta energía dedicada a actividades comunitarias y de ayuda propia nos indica que la gente es consciente de que la participación política dirigida hacia representantes del Estado no es una estrategia eficaz para satisfacer sus necesidades más apremiantes de comida, seguridad económica, vivienda y una vida mejor para sus hijos.

Henry Dietz encontró una dinámica similar entre los pobladores en Lima. Según él, la democratización no supuso un mayor acceso al Estado para los pobres. Al contrario, a medida que empeoraban las condiciones económicas y las políticas de Estado se volvían cada vez más ineficaces, los pobladores invertían cada vez más energías en actividades comunitarias (1998: 131-132).

[...] A través de su comportamiento informal los pobres demostraban que reconocían que el Estado no podía o no quería ayudarlos. La disminución en el número de pobladores

11. Cabe destacar que este aumento en la migración ocurrió no obstante la implementación por parte del gobierno norteamericano de políticas migratorias cada vez más restrictivas.

que peticionaban al Estado [...] nos demuestra que los pobres veían a estas actividades como ineficaces e irracionales (236-237).

A pesar de las diferencias entre sí, las características que actividades como la emigración, la afiliación con ONG y las estrategias de ayuda propia comparten es que comunican muy poca información a los representantes en el gobierno y en vez de presionar a las autoridades, las sacan de un apuro, ya que son los ciudadanos mismos los que se proveen de bienes colectivos. Éstos no son actos por medio de los cuales los ciudadanos pueden ejercer su voz.

## V. CONCLUSIÓN

¿Qué significa esto para la calidad de la democracia en México? La ratificación del Tratado de Libre Comercio y la derrota del PRI en el 2000 fueron sin duda momentos culminantes para el desarrollo político del país, evidencia de que un sistema democrático moderno se estaba arraigando. Este análisis revela, sin embargo, que todavía faltan verdaderas oportunidades para que se escuchen las voces de los ciudadanos más pobres en las aulas del poder. Por una parte, la competitividad del sistema electoral aún no logra movilizar y «empoderar» a las clases bajas de manera consistente. La falta de un partido fuerte de izquierda que sea capaz de competir de manera creíble en la mayoría de las elecciones locales y nacionales significa que todavía hacen falta alternativas deseables para los pobres a la hora de votar<sup>12</sup>.

El declive del sistema corporativo ha permitido que surjan miles de nuevas organizaciones autónomas dentro de una sociedad civil revitalizada. Pero éstas no han podido movilizar a los pobres de manera consistente dentro del proceso político, ni han podido acabar con el clientelismo político que sigue restringiendo las oportunidades participativas para muchos. Además, el sistema de representación en México privilegia a los partidos políticos establecidos, impidiendo así que grupos de ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil o nuevos movimientos sociales puedan reclamarle al Estado en los foros públicos en maneras que conservan su autonomía (Meyenberg, 1998; Meyenberg y Carrillo, 1999)<sup>13</sup>. Por otro lado, las reformas neoliberales han creado barreras a la participación ciudadana y han reducido el número de sitios institucionales a

12. Aun cuando el Partido Revolucionario Democrático (PRD) sea muy competitivo en la Ciudad de México y en algunos otros Estados, antes del 2006, este partido no ofrecía una opción viable en la mayoría de las elecciones locales y nacionales. Será interesante ver cómo la candidatura perredista de Manuel López Obrador por la Presidencia en el 2006 afecte a largo plazo las actitudes políticas y el comportamiento político de las clases populares.

13. Por ejemplo, las actuales reglas electorales federales en México prohíben que candidatos sin afiliación partidista compitan por puestos públicos. A la vez, los requisitos para registrar un movimiento u organización como partido político para elecciones federales son extremadamente altos, haciendo casi imposible que grupos de la sociedad civil puedan encontrar representación independientemente de los partidos políticos establecidos.

través de los cuales los ciudadanos pueden ejercer su voz política. Esto eleva los costos de acciones políticas a niveles inalcanzables para individuos con pocos recursos económicos (Kurtz, 2004). Juntas, las reformas políticas y económicas impulsadas durante las últimas décadas han creado un proceso político que traduce las desigualdades económicas en desigualdades políticas.

Mucha de la desmovilización y la despolitización de los pobres en México ocurre a nivel de grupos, afectando la capacidad que tienen para intentar actos colectivos. Pero la voz de los pobres también se ha acallado por medio del impacto acumulativo de decisiones de miles de individuos de retirarse de actividades políticas. Según Guttman,

una característica notable del populismo nacionalista que surge después del TLC es la convicción intensificada por parte de muchos que ya no pueden influenciar la política nacional [...] Se vuelven cada vez menos optimistas sobre el futuro de México y cada vez más desilusionados con la democracia en su país [...] Muchos sienten que la realidad es que solo rara vez pueden controlar políticamente sus vidas diarias, y aún con menos frecuencia pueden influenciar un proceso político que se pudiera considerar como democrático (Guttman, 2002: 88)<sup>14</sup>.

Por consecuencia, la política popular en México ya no se inspira tanto por cuestiones ideológicas o por un deseo de afectar la dirección de las reformas, sino por necesidades básicas vinculadas a la sobrevivencia diaria: tener acceso a agua potable y a electricidad, organizar la recolecta de basura y conseguir una vivienda digna. Es cierto que estas actividades comunitarias pueden ser vistas como una forma de actividad cívica, es más probable que sean el resultado de un pesimismo adquirido al darse cuenta de que actividades políticas dirigidas a los gobiernos no darán resultados. Es posible que a largo plazo esta actividad comunitaria produzca una ciudadanía más activa en México, pero por ahora estas estrategias no sirven para comunicar preferencias a las autoridades, ni para agregar intereses y mucho menos para poner presión a los representantes elegidos.

Aún no podemos saber si estas tendencias son un reajuste temporal o si anuncian cambios fundamentales en los patrones de participación ciudadana en México. Por ahora parece que los nuevos nexos que la democracia de libre mercado ha establecido entre el Estado mexicano y sus ciudadanos están sofocando la voz de los pobres, no por medio de amenazas de represión, sino al hacer más difícil y costosa la movilización y participación política o al canalizar las demandas ciudadanas hacia gobiernos locales o comités vecinales que tienen relativamente poco poder. Aunque la participación ciudadana en estos niveles es importante, difícilmente se traduce en poder político, ni da voz a los pobres dentro de las instituciones donde reside el poder en el sistema democrático mexicano. Por consecuencia, la voz de los pobres en México no se escucha de manera fuerte ni clara, creando pocos incentivos para que los representantes y las autoridades pongan atención a lo que ellos tienen que decir.

14. Ver también el trabajo sobre la redefinición del nacionalismo mexicano por Roberto Gutiérrez López y José Luis Gutiérrez E.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- ADLER LOMNITZ, Larissa; LOMNITZ ADLER, Claudio y ADLER, Ilya. The Function of the Form: Power Play and Ritual in the 1988 Mexican Presidential Campaign. En LEVINE, Daniel H. y ARBOR, Ann (eds.). *Constructing Culture and Power in Latin America*. Michigan: The University of Michigan Press, 1993.
- ALMOND, Gabriel y VERBA, Sidney. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press, 1963.
- ALONSO, Jorge; AZIZ, Alberto y TAMAYO, Jaime (coords.). *El Nuevo Estado Mexicano. Tomo III: Estado, Actores y Movimientos Sociales*. México D.F.: Nueva Imagen, 1992.
- BOLTVINIK, Julio. Welfare, Equality, and Poverty in Mexico, 1970-2000. En MIDDLEBROOK, Kevin J. y ZEPEDA, Eduardo (eds.). *Confronting Development: Assessing Mexico's Economic and Social Policy*. Stanford: Stanford University Press, 2003.
- BOOTH, John A. y SELIGSON, Mitchell (eds.). *Political Participation in Latin America: Citizen and State*. Volumen 1. New York: Holmes and Meier, 1978.
- CERUTTI, Marcela y MASSEY, Douglas S. Trends in Mexican Migration to the United States, 1965 to 1995. En DURAND, Jorge y MASSEY, Douglas S. *Crossing the Border: Research from the Mexican Migration Project*. New York: Russell Sage Foundation, 2004.
- Comparative Study of Electoral Systems 1997-2003*. [Citado en 2007]. Disponible en [www.cses.org](http://www.cses.org).
- CORNELIUS, Wayne A. *Politics and the Migrant Poor in Mexico City*. Stanford: Stanford University Press, 1975.
- CORNELIUS, Wayne A. y MARTIN, Philip L. The Uncertain Connection: Free Trade and Rural Mexican Migration to the United States. *International Migration Review*, 1993, 27, n.º 3: 484-512.
- CRAIG, Ann L. y CORNELIUS, Wayne A. Political Culture in Mexico: Continuities and Revisionist Interpretations. En ALMOND, Gabriel y VERBA, Sydney (eds.). *The Civic Culture Revisited*. Boston: Little Brown, 1980.
- DAHL, Robert A. *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press, 1989.
- DIETZ, Henry. *Urban Poverty, Political Participation and the State*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1998.
- DURAND, Jorge y MASSEY, Douglas S. (eds.). *Crossing the Border: Research from the Mexican Migration Project*. New York: Russell Sage Foundation, 2004.
- DURAND PONTE, Víctor Manuel. *La construcción de la democracia en México*. México D.F.: Siglo XXI Editores, 1994.
- Cultura política de masas y el cambio del sistema político: El papel de la ambigüedad cultural. *Revista Mexicana de Sociología*, 1994, 59, vol. 1: 19-35.
- La cultura política autoritaria en México. *Revista Mexicana de Sociología*, 1995, 57, vol. 3: 67-103.
- GRINDLE, Merilee. *State and Countryside: Development Policy and Agrarian Politics in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.
- GUTIÉRREZ LÓPEZ, Roberto y GUTIÉRREZ E., José Luis. En torno a la redefinición del nacionalismo mexicano. *Sociológica*, 1993, 8, vol. 21: 87-101.
- GUTMANN, Matthew C. *The Romance of Democracy: Compliant Defiance in Contemporary Mexico*. Berkeley: University of California Press, 2002.
- HAMILTON, Nora. *The Limits of State Autonomy: Post-Revolutionary Mexico*. Princeton: Princeton University Press, 1982.

- HOLZNER, Claudio A. End of Clientelism? Strong and Weak Networks in a Mexican Squatter Movement. *Mobilization: An International Journal*, 2004, 9, n.º 3: 223-240.
- The Poverty of Democracy: Neoliberal Reforms and Political Participation of the Poor in Mexico. *Latin American Politics and Society*, 2007, n.º 49, vol. 2, en prensa.
- HUNTINGTON, Samuel P. y NELSON, Joan M. *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*. Cambridge: Harvard University Press, 1976.
- IFE-UNAM. Encuesta nacional de cultura política. La naturaleza del compromiso cívico: capital social y cultura política en México. Mexico: IFE-UNAM, IIS, Unidad de Estudios sobre la Opinión, 2003.
- KLESNER, Joseph y LAWSON, Chappell. Adiós to the PRI? Changing Voter Turnout in Mexico's Political Transition. *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, 2000, 17, n.º 1: 17-39.
- KURTZ, Marcus J. *Free Market Democracy and the Chilean and Mexican Countryside*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- LAWSON, Chappell y KLESNER, Joseph. Political Reform, Electoral Participation, and the Campaign of 2000. En DOMÍNGUEZ, Jorge y LAWSON, Chappell (eds.). *Mexico's Pivotal Democratic Election: Candidates, Voters and the Presidential Campaign of 2000*. Stanford: Stanford University Press, 2004.
- LEVINE, Daniel H. y MOLINA, José. La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada. *América Latina Hoy*, abril del 2007, vol. 45: 17-46.
- MASSEY, Douglas S.; DURAND, Jorge y MALONE, Nolan J. *Beyond Smoke and Mirrors: Mexican Migration in an Era of Economic Integration*. Nueva York: Russell Sage Foundation, 2002.
- MASSEY, Douglas S. y ESPINOSA, Kristin E. What's Driving Mexico-U.S. Migration? A Theoretical, Empirical, and Policy Analysis. *American Journal of Sociology*, 1997, 102, vol. 4: 939-999.
- MEYENBERG, Yolanda. Representación y la construcción de un gobierno representativo: Discusiones sobre el caso de México. *Revista Mexicana de Sociología*, 1998, 60, vol. 2: 219-238.
- MEYENBERG, Yolanda y CARRILLO, Ulises. El Partido de la Revolución Democrática: Avances Electorales, Responsabilidad de Gobierno y Ambigüedad Identitaria. *Revista Mexicana de Sociología*, 1999, 61, vol. 3: 53-68.
- OLVERA, Alberto J. Civil Society in Mexico at Century's End. En MIDDLEBROOK, Kevin J. (ed.). *Dilemmas of Political Change in Mexico*. Londres: Institute of Latin American Studies; Center for U.S.-Mexican Studies, 2004.
- PIVEN, Frances Fox y CLOWARD, Richard A. Low Income People and the Political Process. En PIVEN, Frances Fox y CLOWARD, Richard A. (eds.). *The Breaking of the American Social Compact*. Nueva York: The New Press, 1997.
- PORTES, Alejandro y HOFFMAN, Kelly. Latin American Class Structures: Their Composition and Change During the Neoliberal Era. *Latin American Research Review*, 2003, 38, n.º 1: 41-82.
- RUBIN, Jeffrey W. *Decentering the Regime: Ethnicity, Radicalism, and Democracy in Juchitán, Mexico*. Durham, NC: Duke University Press, 1997.
- SELIGSON, Mitchell. *Auditoria de la Democracia 2004*. [Citado en 2007]. Disponible en <http://site-mason.vanderbilt.edu/lapop/Online>DataAnalysis>.
- STOKES, Susan C. *Cultures in Conflict: Social Movements and the State in Peru*. Berkeley: University of California Press, 1995.
- TARROW, Sidney. *Power in Movement*. 2.ª edición. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- VERBA, Sidney; SCHLOZMAN, Kay Lehman y BRADY, Henry E. *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.
- World Values Surveys*. ICPSR, 1995-1997, 1999-2002. [Citado en 2003].

ISSN: 1130-2887

## LA DEMOCRACIA EN EL PERÚ: UNA TERCA VOLUNTAD

*Peruvian democracy: a will full search*

Catalina ROMERO

Pontificia Universidad Católica del Perú

✉ [jromero@puclp.edu.pe](mailto:jromero@puclp.edu.pe)

BIBLID [1130-2887 (2007) 45, 89-107]

Fecha de recepción: octubre del 2007

Fecha de aceptación y versión final: febrero del 2007

RESUMEN: La construcción de la democracia en el Perú es una vieja tarea que se realiza, aunque imperceptiblemente, lenta y tercamente tanto en la cultura política de los nuevos ciudadanos como en la organización política de la sociedad. El presente artículo es un ensayo sobre la aventura democrática en el primer lustro del siglo XXI yendo a las últimas décadas del siglo XX en el Perú, en las que la institucionalidad democrática adquiere nueva legitimidad, para entender las dificultades que los actores políticos encuentran y que se deben tomar en cuenta para hablar de la calidad de la democracia, en la línea que el artículo de Levine y Molina (2007) nos propone.

*Palabras clave:* democracia, ciudadanía, sociedad civil, cultura política, representación.

ABSTRACT: The construction of democracy in Peru is a long standing challenge that has advanced slowly and stubbornly, if imperceptibly at time, in both the political culture of the citizens and the political organization of society. This article analyzes the «democratic adventure» in Peru in the first years of the 21st century in the context of the last two decades of the 20th, when democratic institutionalization achieved a new level of legitimacy, to identify the challenges to democracy that political actors have confronted. These elements will help analyze the quality of democracy along the lines proposed in the work of Levine and Molina (2007).

*Key words:* democracy, citizenship, civil society, political culture, representation.



I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

En varios países de América Latina, el año 2006 ha sido un tiempo marcado por elecciones presidenciales y parlamentarias. Bolivia, Perú, México y Ecuador son algunos de los casos donde las elecciones han puesto nuevamente a prueba a las instituciones democráticas, ya sea en su capacidad de realizar elecciones limpias y transparentes, de representar a los ciudadanos o de dar paso a un nuevo gobierno.

En el Perú, antes de las elecciones presidenciales del 2006, los indicadores de satisfacción y apoyo a la democracia eran los más bajos de la región. En el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2006) sobre la democracia en el Perú, el 70,6% de los encuestados<sup>2</sup> decía que «actualmente en el Perú la democracia existe pero funciona mal», y el 24,4%, que «no existe o que no vivimos en democracia», y sólo el 5% decía que «existe y funciona bien». Los datos del Latinobarómetro muestran consistentemente el descontento de los peruanos con la democracia y con el gobierno. Después de las elecciones, en el reporte de octubre del 2006 del Latinobarómetro la satisfacción de los peruanos con la democracia va del 13% al 23% con uno de los mayores aumentos del continente, pero en el ranking de países para esta variable sólo sube del último puesto al tercero, desde abajo. El indicador de aprobación del gobierno con el presidente García subió a 57%<sup>3</sup> colocándonos por encima del promedio latinoamericano y mucho mejor si lo comparamos con el 16% de aprobación al anterior presidente, Alejandro Toledo, pero la confianza en el gobierno sigue por debajo del promedio continental con 37% y lo mismo ocurre con el 42% de confianza en el presidente sin especificar el nombre. Según el mismo informe, en el Perú el 32% cree que las elecciones son limpias, muy por debajo del promedio latinoamericano que está en 41% pero mucho mejor que en el Latinobarómetro del 2005 en que sólo el 13% creía que lo eran. El 18% opinó que se ejerce presión para conseguir el voto (cohecho), y sólo un 47% piensa que el voto puede ser eficaz colocando al Perú en el segundo lugar más bajo de América Latina, después de Paraguay. Sobre la participación en elecciones el 88% declara que participó en el proceso electoral, 0,7% menos del porcentaje real de votantes que fue del 88,7%<sup>4</sup> en las elecciones del 2006. En este indicador tenemos el segundo lugar más alto de América Latina, pero debe tomarse en cuenta que el voto es obligatorio en el Perú. Después de las elecciones, se ha recuperado la confianza en la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y en el Jurado Nacional

1. Agradezco los comentarios de los revisores anónimos de *América Latina Hoy*, *Revista de Ciencias Sociales*.

2. El tamaño de la muestra PNUD 2006 fue de 11.215 casos y se ha trabajado con una confiabilidad estadística de 95% o 90%, según el grupo analizado.

3. Este porcentaje se mantiene estable en los sondeos mensuales de diferentes empresas y universidades hasta el mes de febrero del 2007.

4. Las elecciones son obligatorias en el Perú y se paga una multa por no ejercer el derecho al voto.

de Elecciones según encuestas nacionales poselectorales<sup>5</sup> lo que se mostró en la aceptación de los resultados por los candidatos perdedores.

## II. ELECCIONES Y CAMBIOS DE GOBIERNO EN EL PERÚ DEL SIGLO XXI

Si bien un proceso electoral pone en juego las instituciones fundamentales de la democracia, éste parece no ser el principal problema para la democracia en el Perú y quizá podríamos ampliar la hipótesis para la región andina<sup>6</sup>. La elección de Alan García en el 2006 es la tercera elección presidencial que se da en el presente siglo, después de la de Alberto Fujimori en el año 2000 y la de Alejandro Toledo en el 2001, luego de un breve periodo de Gobierno de Transición presidido por Valentín Paniagua, que le correspondió por ser presidente del Congreso de la República. Es decir, Alan García es el cuarto presidente del Perú en lo que va del siglo.

¿Quiénes son los actores que participaron en las elecciones del 2006? Entre los candidatos con mayores posibilidades estaban: Lourdes Flores Nano, del Partido Popular Cristiano formando parte del Frente Unidad Nacional, Alan García Pérez del Partido Aprista Peruano, y un tercer candidato, Ollanta Humala, respaldado por Unión por el Perú<sup>7</sup>, que lo acogió ante las dificultades de inscripción de su propio grupo, el Partido Nacionalista del Perú. Los seguían veinte candidatos más sin ninguna posibilidad de ser elegidos. Lo curioso de la situación es que pese al alto grado de volatilidad del voto en el Perú (Mainwaring y Scully, 1995), a la crisis de partidos existente y a la alta desconfianza en las instituciones, dos de los partidos líderes tenían una larga trayectoria política en el Perú y pertenecían a las grandes organizaciones internacionales, el social-cristianismo, en el caso de Lourdes Flores candidata por segunda vez, y la social-democracia en el caso de Alan García, ex presidente de uno de los peores gobiernos del siglo XX<sup>8</sup>. Sin embargo, lo que tenemos que entender es por qué el electorado peruano votó mayoritariamente por el tercer candidato, el *outsider*, mostrando una consistencia con las elecciones anteriores, que no podemos dejar de ver, en las que se votó por Toledo y por Fujimori, ambos con una trayectoria académica más que política. Ollanta Humala esperaba ganar en primera vuelta como su colega boliviano, Evo Morales, pero no lo logró. La segunda vuelta se definió entre él y Alan García, con el triunfo de este último por un pequeño margen.

5. Según la encuesta del Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú, tomada en el mes de diciembre del 2006 en Lima Metropolitana.

6. Podríamos preguntarnos si las elecciones en sí mismas son un indicador de la calidad de una democracia o no. El exceso de elecciones podría ser un indicador que exprese una débil representación y canales de participación y control de los gobernantes, por algo hemos tenido ya tres elecciones en este siglo.

7. Partido formado en 1995 por Javier Pérez de Cuéllar, candidato a la Presidencia de la República en oposición a Alberto Fujimori. Se reinscribe el 8 de marzo del 2005.

8. La afirmación se basa en los resultados de su gobierno en términos de la mayor inflación conocida en el país y en términos de procedimientos, el intento de estatizar la Banca a la mitad de su primer gobierno, y las violaciones de los derechos humanos durante el mismo gobierno.

El ganador en la primera vuelta es un ex comandante del Ejército sin experiencia política conocida, que protagonizó un levantamiento en contra del régimen de Fujimori cuando éste se encontraba ya en sus postrimerías, siendo indultado por el Congreso y lo que le permitió continuar en la carrera militar. Dado de baja del ejército en el 2005, después de dos puestos en el extranjero que lo mantuvieron alejado del mando de tropa, regresó al país como candidato a la Presidencia. Ha sido acusado de violaciones de derechos humanos en un poblado de la Amazonía durante el conflicto armado con Sendero Luminoso. No tenía partido político pero su hermano Antauro, con una trayectoria parecida pero involucrado en un episodio violento, sí tenía un partido organizado por reservistas del ejército con una ideología etnocacerista, consistente en levantar la identidad étnica y seguir el ejemplo del general Cáceres, caudillo militar quien resistió en los Andes durante la Guerra con Chile, llamada también del Pacífico. El principal trabajo de Ollanta Humala fue diferenciarse de su hermano, con un nuevo partido y con una ideología nacionalista, sin connotaciones étnico-raciales. Pero no intentó diferenciarse en su identidad militar. En los mítines llamaba a los asistentes a jurar su lealtad a la bandera y a la patria, y se dirigía a ellos como el comandante del nuevo gobierno. Lo más importante de esta candidatura fue el resultado que tuvo, mostrando por primera vez un mapa político que agrupaba al electorado de las ciudades y provincias andinas, de Sur a Norte del país tras un candidato, en oposición a los electores de ciudad capital y de la costa norte del país.

El segundo candidato, Alan García, ex presidente del Perú y dirigente del partido con más larga trayectoria en el país, y una organización establecida, que había iniciado su campaña buscando la aceptación de las élites, dirigiéndose al capital extranjero y a los grandes empresarios nacionales para borrar la mala imagen que dejó en ellos su anterior gobierno, debió incluir rápidamente ante su nuevo adversario político temas de agenda sobre la lucha contra la pobreza y la enorme desigualdad existente en el país, la mejor distribución interna de los recursos del Estado, la renegociación de los contratos con las empresas extranjeras, y la mejora de la calidad de los servicios públicos, deteniendo las privatizaciones. El resultado de las elecciones favoreció a García Pérez y, por lo tanto, al político frente al *outsider*, y éste podría ser un primer indicador de un escenario democrático prometedor al haber logrado elecciones limpias y aceptadas por los candidatos, pese al casi empate entre Lourdes Flores y Alan García en la primera vuelta<sup>9</sup>. Pero en estas elecciones no participó el partido en el gobierno, el presidente elegido no tiene mayoría en el Parlamento y no se puede hablar de un sistema político estable. El comportamiento político de los electores y de los políticos sigue siendo difícil de predecir y faltan trabajos sobre este tema que vayan más allá de las encuestas de opinión.

En general, los partidos políticos recuperaron algo de su organización y de su capacidad de representación nacional para las elecciones, pero su debilidad e inestabilidad

9. El empate llevó a Flores a decir que le habían ganado las elecciones en las mesas de votación, pero rápidamente aceptó el resultado.

hace que sigan dependiendo del liderazgo carismático de personalidades políticas, lo que está en la raíz de la volatilidad del voto en el Perú.

La aprobación del desempeño del nuevo presidente a los dos meses de asumir el gobierno es alta en Lima con el 55% (Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú, IOPPUCP, febrero, 2007), pese a haber enfrentado un nuevo proceso electoral que pudo debilitar la legitimidad de su gobierno. Esta posibilidad estaba presente porque, al igual que en el 2001, las elecciones presidenciales y parlamentarias se convocaron para el mes de abril, y antes que asumiera la Presidencia el ganador, se convocaron las elecciones para los gobiernos regionales y municipales que se realizarían en el mes de noviembre. La consecuencia de esta programación ha sido que el partido que gana la Presidencia tiene menos de seis meses para armar gobierno y poner nuevos candidatos para la siguiente contienda. Ningún partido parece tener cuadros para ambos procesos electorales y su derrota o ausencia en las elecciones regionales y locales puede afectar su legitimidad. Esto sucedió con Alejandro Toledo, quien teniendo un partido precariamente organizado y sin trayectoria política, apoyó a un candidato independiente para la Alcaldía de Lima que perdió las elecciones, y en las elecciones regionales no logró poner candidatos, ni ganar en ninguna de las 24 regiones del país. Con Alan García, quien sí tiene un partido político con tradición y presencia nacional, ha ocurrido algo similar, al colocar a Benedicto Jiménez, ex coronel de la Policía, como candidato del Partido Aprista Peruano (en adelante APRA) para la Alcaldía de Lima, quien no fue elegido. En las elecciones regionales el APRA sólo consiguió ganar en dos de veinticinco regiones, en Piura y en La Libertad, perdiendo en ambas regiones las alcaldías más importantes, lo que refuerza la hipótesis del mayor peso del candidato frente al partido.

El resultado de las elecciones regionales del mes de noviembre del 2006 puso en evidencia la precariedad de la institucionalidad partidaria y por lo tanto la capacidad de representación de sus electores. El APRA ganó las elecciones presidenciales, pero sólo ganó en dos de los 25 gobiernos regionales. El segundo candidato, Ollanta Humala, abandonó el partido político que lo llevó a las elecciones presidenciales, presentándose con otro partido a la contienda regional, sin alcanzar ningún gobierno regional. Mientras que el partido que lo acogió alcanzó el gobierno del Cusco. Algo similar ocurrió con Unidad Nacional. Las elecciones regionales permitieron la participación de 37 partidos y movimientos políticos regionales y nacionales.

En este nuevo periodo se puede analizar la calidad de la democracia en el Perú, como lo sugieren Levine y Molina (2007) diferenciando las dimensiones presentes en una democracia de los resultados del gobierno. Sin entrar a analizar los indicadores que proponen los autores citados, se analizarán las condiciones presentes en el Perú desde una perspectiva cualitativa, mirando el desarrollo de las instituciones y de la sociedad civil en la presente década, como resultado de los últimos 20 años del siglo XX. Se prestará atención a la institucionalización de la democracia desde el punto de vista de su legitimidad política, teniendo en cuenta la vigencia y universalidad de la ley y de los procedimientos. De la cultura política de los gobernantes y funcionarios, prestando atención a la independencia de poderes y a la noción de rendir cuentas, que sólo operan

cuando existe un régimen democrático y se suspenden cuando opera el autoritarismo o la dictadura abierta. Y se llevará a cabo desde una perspectiva cualitativa, partiendo de la experiencia de ciudadanía de los peruanos.

El primer problema que se enfrenta es ¿cómo distinguir entre la legitimidad de las instituciones democráticas y los resultados de un gobierno democrático como nos proponen Levine y Molina? Tengamos en cuenta además que la experiencia de ciudadanía tiene como alternativa la experiencia de ser súbditos, que es lo que ocurre cuando se produce un cambio de régimen político. ¿Cómo se legitiman los otros tipos de régimen y cómo afectan la cultura política y las instituciones democráticas? Una de las líneas de análisis propuestas será seguir la terca búsqueda de la participación y la inclusión en la sociedad peruana de las mayorías excluidas, como una voluntad democratizadora de la sociedad y de la política.

### III. DEMOCRACIA Y CAMBIOS DE RÉGIMEN POLÍTICO EN LOS SIGLOS XX Y XXI

Para analizar la calidad de la democracia es importante plantearse la pregunta por lo que significa la democracia en el Perú tomando en cuenta lo que dicen Levine y Molina (2007) sobre la necesidad de reflexionar sobre la conexión entre procedimientos políticos y el orden social existente. Si se mira al largo plazo, durante el siglo XX, los periodos democráticos en el Perú se han alterado con asombrosa regularidad con las dictaduras, no sobrepasando la decena de años un régimen democrático, y la docena, un régimen dictatorial. Visto así, los gobiernos democráticos pueden ser analizados como intentos de construir una forma de gobierno para todos, interrumpidos por golpes de Estado en función de los intereses de la minoría dominante, apoyada por el consenso internacional o como breves paréntesis que interrumpían o permitían que se alternaran los dictadores en el gobierno del país. Esta última ha sido más bien la experiencia en muchos de los países de América Latina hasta la década de 1960 en la que el contexto de la Guerra Fría llevó al establecimiento de dictaduras modernas, más sistemáticas en su represión, y coordinadas internacionalmente en el contexto de la Guerra Fría.

Después de este tiempo de dictadura y sufrimiento colectivo, la democracia se convirtió en un horizonte deseable. Fernando H. Cardoso, Francisco Weffort, Guillermo O'Donnell, entre otros, recogieron el nuevo clima democrático que surgía en las mentalidades de las últimas décadas del siglo XX. Destacaban el nuevo sentido que adquiriría la idea de democracia para los latinoamericanos, quienes después de dos décadas de dictaduras violentas volvían a confiar en la ley y en los procedimientos democráticos y en la política como medio para avanzar en sus intereses y conseguir resultados.

En ese contexto favorable el Perú debe haber sido el único país en la región que, saliendo de una dictadura no violenta, recuperó la institucionalidad democrática, para sumergirse casi inmediatamente en un violento conflicto armado interno y en una de las peores crisis económicas de su historia por la deuda externa y la mala gestión pública. Estas condiciones son suficientes para marcar la excepcionalidad del caso peruano

y de su terca voluntad por establecer una democracia que no puede afincarse unilateralmente en la clase política ni en la ciudadanía. Tiene que atravesar todos los actores sociales para que funcione. Por eso la importancia del supuesto fundacional de toda democracia que es la existencia de un pacto social, de un acuerdo nacional entre las clases sociales de reconocimiento mutuo de derechos y de igualdad garantizada por la ley. Este pacto no se ha dado y la resistencia a enfrentar el tema es una de las causas de la fragilidad de la democracia en el Perú. El informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (2004) vuelve a plantear este problema al denunciar las grandes brechas existentes en la sociedad peruana que dividen a unos de otros por el idioma, la cultura, el territorio y el acceso a la educación y a la ley, y a los bienes necesarios para la vida. Pero se encuentra nuevamente con el rechazo de las élites y la negación a ver lo innegable.

Los regímenes dictatoriales y los autoritarios permiten en cierta forma dejar de lado la ley y que los ciudadanos, abdicando de sus derechos, se entiendan directamente con los funcionarios. Es lo que sucedió en el periodo de Fujimori, cuando el cierre del Congreso en 1992 fue recibido con un alto consenso popular lo que permitió que no se usara la violencia y que su significado político pasara desapercibido para las mayorías. En una reciente publicación del PNUD (2006: 113), el 44,6% de los peruanos está dispuesto a sacrificar de la democracia que «se cierre el Congreso» si el país se encontrara en graves dificultades económicas. Esto tiene que ver con la confianza y valoración que se tiene de las principales instituciones de la democracia, como son el Congreso y el Poder Judicial.

Las variaciones al interior del tipo de régimen contribuyen a ocultar formas de utilizar el poder, ante los ciudadanos. Con la pérdida de transparencia se pierden posibilidades de participación y vigilancia. Como dice Tanaka (2005: 20), el gobierno de Fujimori fue un «autoritarismo competitivo», que guardaba las formas democráticas pero gobernaba con una lógica autoritaria. Por eso, Tanaka también afirma que la competencia fue muy limitada. López lo ha llamado una dictablanda o democradura y Pease (1999), un gobierno mafioso. La consecuencia de esta ambigüedad en la práctica es el retorno a la distinción entre democracia formal y democracia real en la cultura política, que era común en las democracias oligárquicas latinoamericanas y que se había comenzado a abandonar en esta nueva experiencia democrática que había abierto el poder a otros actores. Hablar de democracia formal es aludir a la igualdad teórica que establece la ley entre los ciudadanos, oponiéndola a la democracia real, que reconoce la gran desigualdad que existe en la sociedad en todas sus esferas, lo que lleva a la participación directa y a las movilizaciones para exigir el cumplimiento de la ley y el respeto a los derechos, avanzando en la construcción de una sociedad realmente más igualitaria.

La distinción entre el valor de la democracia en sí misma y los resultados sociales y económicos que produce nos debería llevar a un análisis empírico que permita contrastar los logros y dificultades de un régimen frente a otro y los efectos en la cultura política y las opiniones de la gente. Como sostiene Grompone (1995: 54), los nuevos políticos vuelven a diferenciar la democracia formal de la sustantiva, descartando la

primera si sienten que obstaculiza los propósitos de la segunda. Y para eso desprestigian a los actores políticos reduciendo la posibilidad de oposición, debilitando a los partidos políticos y a las mismas instituciones.

El nuevo autoritarismo ha estado respaldado también por la comunidad internacional que puso en la agenda la reforma del Estado buscando la tecnificación de la política, valorando así más la gestión, la gerencia y la eficiencia, que la construcción de instituciones. Grompone (1995: 55) resalta la coincidencia que se produce entre la crítica del gobierno y la opinión de la mayoría de ciudadanos en contra del estilo de gobierno del viejo Estado oligárquico. Efectivamente, hubo un momento en que en el país todos hablaban de reforma del Estado aunque esto significara algo distinto para cada actor. Desde Fujimori, que apuntaba a reducir el aparato del Estado y volverlo más «eficiente» sin discutir sus fines, pasando por Hernando de Soto quien buscaba disminuir la presencia del Estado para estimular el capital privado, hasta Abimael Guzmán, el enemigo que buscaba destruir el viejo Estado para crear uno nuevo, ya no oligárquico sino autárquico. Hoy ha quedado el énfasis en la gestión pública, pero se ha incorporado la importancia de las políticas de largo plazo que permitan proyección y acumulación. Lo que faltan son los objetivos integradores de una comunidad política y la noción de bien común en la cultura cotidiana del ciudadano.

La experiencia de la democracia sigue siendo débil y precaria en el Perú, no es posible hablar de una continuidad o de acumulación y aprendizaje, ni en las élites ni en los ciudadanos. La interrupción del sistema o del régimen político es una posibilidad permanente, y con él, el cambio en la modalidad de participación, y de organizarse como actores, lo que afecta también a las instituciones. Recordemos que todo elector en el Perú al cumplir 18 años, ya ha vivido la experiencia de dos o más regímenes políticos.

#### IV. DE MOVIMIENTOS SOCIALES A SOCIEDAD CIVIL Y A MOVIMIENTOS SOCIALES

Uno de los principales problemas para volver a establecer instituciones democráticas es la poca capacidad que éstas tienen para canalizar las demandas ciudadanas y de gestionar los recursos públicos como bienes públicos y no personales o privados. A esta dificultad se añade la capacidad o no que tienen de desmovilizar a la población que generalmente ha sido quien ha logrado producir las condiciones para un gobierno democrático con sus acciones políticas y que ha reforzado su conciencia ciudadana no sólo en términos de obligaciones sino de derechos. Si usáramos el esquema de agente/principal, en el contexto institucional de la democracia, la ciudadanía es el principal y el político es el agente. No en el sentido de actor, sino en tanto representante del ciudadano. Pero esta noción que puede ser clara en el esquema, no lo es en las relaciones de poder. Una vez que se restablecen las instituciones, el poder pasa por el agente, y no por el principal, hasta las siguientes elecciones.

La tarea es pues la de encaminar políticamente el interés y la voluntad de participar a través de canales de representación y otras mediaciones que harían más fácil el acceso de todos a la política. Esto permitiría a la población regresar a sus lugares de

trabajo, a sus rutinas familiares, a la normalidad de la vida cotidiana, manteniendo una actitud crítica y vigilante mientras los cuadros especializados se ocupan de la tarea de gobernar.

El problema como dicen los expertos en poliarquía es que el supuesto para que esto opere es que el mercado y las otras esferas de acción funcionen y sean dinámicas. Si las dificultades propias del mercado son grandes, como en el caso peruano, entonces el Estado debe intervenir en sustitución.

Como sostiene Avritzer (2002), puede ser que en la anterior ola democrática cuyo centro estuvo en Europa, donde surge el modelo de desarrollo basado en la industrialización y organizado por el mercado, la participación ciudadana se entendiera como un desafío a la gobernabilidad, pero en América Latina es esta participación la que estaría permitiendo que se constituyan las instituciones democráticas y que el desarrollo como problema entre en la agenda política. En este sentido cabe decir que son la movilización y la participación las que pueden llevar a mejorar las condiciones para el funcionamiento de la democracia.

El concepto mismo de participación es definido de distinta forma por la sociología y por la ciencia política. En el primer caso, es la integración a una comunidad y el papel activo o pasivo que se desempeña en ella, mientras que en la política se restringe a la participación en los procesos electorales a través del voto. En el Perú, como en América Latina, el concepto sociológico es fundamental para la política. De la integración de los ciudadanos en los distintos niveles de la sociedad depende la posibilidad del pacto fundacional que se supone existe en una sociedad democrática<sup>10</sup>.

Uno de los indicadores que habría que mirar para evaluar la fortaleza o debilidad de la democracia es la capacidad de movilización que tienen los ciudadanos y los objetivos de su movilización. Los momentos de mayor movilización en el Perú son los que han antecedido a las democracias, como en el periodo entre 1976 y 1980 y posteriormente entre 1998 y el 2001. Estas movilizaciones requieren de un aparato organizativo y cultural que logre convertir las necesidades individuales en intereses comunes y convocar a la ciudadanía a acciones conjuntas, con un alto nivel de legitimidad para contrarrestar el riesgo.

Generalmente, los movimientos sociales se desactivan solos al lograr sus objetivos, pero su potencial movilizador se mantiene latente en sus organizaciones. Éstas han llegado debilitadas al siglo XXI pero el último informe del PNUD (2006) da información al respecto de una manera un poco compleja. El índice que elabora muestra un patrón general de baja asociación y participación. Las variables que utiliza miden si la institución existe en la localidad, si al entrevistado le corresponde participar, si pertenece, asiste frecuentemente y si ha sido dirigente. Las instituciones que están más extendidas son los grupos religiosos (61,1%), los clubes sociales y deportivos (42,5%), las asociaciones de padres en los colegios (35%) y las asociaciones vecinales (23%), seguidas por los comités políticos (17,9%).

10. Quizá también se puede analizar el carácter del pacto en una sociedad no democrática y qué sucede cuando éste se rompe.



La desmovilización en el Perú ha sido bastante exitosa. Levine y Romero (2004) se refieren a este proceso como uno de desempoderamiento, en el sentido de que los actores sociales han perdido capacidad de sumar esfuerzos con objetivos comunes, han debilitado sus organizaciones y han dejado de ser un poder alternativo capaz de negociar a favor de sus intereses con las clases dominantes. Este poder se canaliza hoy día a través de organizaciones de otro tipo, que incluyen a las Iglesias, a las organizaciones no gubernamentales y a otro tipo de asociaciones que todavía tienen que hacer su camino.

La agenda de muchas de estas organizaciones tiene como objetivo fortalecer la institucionalidad democrática desde la sociedad civil. Se refuerzan las organizaciones y la formación del ciudadano para que conozca y defienda sus derechos, para que vigile y pida cuentas a los gobernantes y funcionarios. Sin otra ideología de por medio que la de la democracia y la ciudadanía, estas organizaciones pueden ser vistas como un peligro para la estabilidad del sistema, en el nuevo contexto de acumulación económica que se vive en América Latina. El gobierno puede orientarse fácilmente al servicio de unos pocos, dejando fuera la atención de las mayorías. En el Perú, el crecimiento de la economía se sustenta en el modelo de exportación primaria y no en el de desarrollo del mercado interno, lo que lleva a privilegiar a los inversionistas, sean éstos internacionales o locales, y no al trabajador o consumidor nacional.

Los movimientos sociales fueron durante décadas los principales canales de participación popular y de representación de los intereses de las clases trabajadoras y de los consumidores de bienes públicos. Pero el estancamiento y decrecimiento de la economía en la crisis de la década de 1980, y posteriormente con la apertura de mercados y el término de las políticas de protección en todo el continente, debilitaron a la clase trabajadora, agrandando el sector de mano de obra informal, y en servicios, con empleo precario e inestable. La pobreza aumentó y apareció la extrema pobreza como problema nuevamente. En ese contexto, la persistencia de las asociaciones y de organizaciones con distintos fines ha contribuido a la formación de conciencia ciudadana, de derechos, y a la participación encaminada tanto a los procesos electorales como a la expresión directa de intereses, necesidades y opiniones. Se puede hablar en el Perú de una sociedad civil plural y diversa, con algunos núcleos fuertes que no llegan a articular a una ciudadanía muy dispersa y desigual. La expresión más clara de la debilidad de la sociedad civil podría estar en la falta de partidos políticos que sean canales efectivos de participación, formación de opinión y acción política para los ciudadanos.

## V. SOCIEDAD CIVIL DE CIUDADANOS Y ESTADO DE SEÑORES: HACIENDO HISTORIA

Tomando el año 1980 como punto de partida para el restablecimiento de la democracia en el Perú, lo que quiero mostrar es la fuerza y la debilidad de las instituciones realmente existentes en la sociedad peruana y la dificultad de cambiarlas. Quisiera partir de la paradoja que se produce durante el régimen de Velasco, autoritario y dictatorial sin lugar a dudas en términos institucionales, pero que permite que se avance en la

formación de condiciones para la poliarquía y para la formación de ciudadanía. Es decir, se produjeron condiciones para la democratización de la sociedad, entendida como incorporación universal a la educación, al derecho de propiedad como oportunidad para todos (a través de las invasiones de tierras urbanas, de la reforma agraria y las formas diversas de propiedad como las cooperativas agrarias), y a la libre asociación (vecinos en Pueblos Jóvenes, los sindicatos, etc.). Lo menciono como una paradoja, y una situación llena de contradicciones, porque se dieron medidas como la reforma agraria que recortó el acceso a la propiedad de las élites terratenientes, pero también otras que ampliaron el acceso a la propiedad rural y urbana del campesinado rural<sup>11</sup> y de los que emigraron a las ciudades. La reforma educativa y la atención a la educación inicial y de adultos redujeron el analfabetismo. A la vez, por las características del régimen no se avanzó en la construcción de instituciones democráticas, pero no se destruyeron las asociaciones existentes, creando asociaciones paralelas en algunos casos, produciendo en el intento un espacio público participativo con elecciones y rotación de dirigentes, donde se buscó la autonomía del control del Estado. Muchas de las asociaciones vecinales todavía existen, según el informe del PNUD (2006: 65) en el 23% de las localidades tienen un nivel de participación de 63,4%, lo que es bastante alto.

Este proceso asociativo se reforzó con los movimientos espaciales de la población que se trasladaba masivamente del campo a la ciudad, organizándose para invadir terrenos para vivienda. Lo que cabe resaltar para nuestros fines es que el modelo de crecimiento de las ciudades a través de invasiones de terrenos y autoconstrucción y no sobre la base de un mercado de terrenos urbanos y viviendas dio lugar a una dinámica asociativa sin precedentes en el Perú. Podemos comparar lo sucedido con la movilización hacia el despoblado este norteamericano de masas de individuos emprendedores, arriesgados y pragmáticos buscando un futuro prometedor. En el Perú los que marchaban hacia el oeste, donde estaban las ciudades más pobladas, buscaban huir de la servidumbre de las haciendas o del estancamiento y empobrecimiento del campo, esperando encontrar mejores lugares donde vivir y asentarse con sus familias, aun a riesgo de sus propias vidas.

No tenemos información de la época sobre la cultura política, pero es posible que se diera un cambio importante entre los pobladores rurales y los emigrantes del campo a la ciudad, hacia una conciencia de ser sujetos de derechos económicos y sociales, en el sentido de una toma de conciencia del derecho moral<sup>12</sup>, ya que no legal, a tener algo y a ser reconocidos como personas. Si bien esperaban del Estado colaboración y respuesta, esta expectativa iba acompañada de un sentido de autonomía personal frente al gobierno militar del que conseguían beneficios a partir de sus demandas de servicios públicos y de su activa participación directa a través de los canales abiertos por el régimen (SINAMOS) o de los movimientos sociales (movilizaciones en demanda de agua, escuelas, postas médicas). Estos movimientos se venían dando desde finales

11. Como sabemos, no en forma individual, sino colectiva a través de cooperativas y sociedades productivas. Pero también se dio la ampliación de la pequeña propiedad privada.

12. En el sentido que le da el inglés al concepto de *entitlement*.

de la década de 1980 e incidieron en la elección del primer gobierno de Fernando Belaúnde Terry (1963-1968) e indirectamente en el golpe de Estado que le dio término (1968-1980). Se produjo en cierta manera una afirmación de capacidades (Degregori, Blondet y Lynch, 1987), al darse la posibilidad de expresar intereses a través de la participación directa en organizaciones y luchas colectivas y de conseguir resultados con el propio esfuerzo, el trabajo voluntario y los aportes económicos. No se trataba ciertamente de virtudes cívicas en el sentido de Almond y Verba, pero sí de un resultado de lo que Sinecio López (1996: 123) describe como las «incursiones democratizadoras» en el paso de la «sociedad de señores a la sociedad de ciudadanos». En palabras de Arias (1994: 37)

los años del régimen militar generaron una enseñanza contradictoria para los peruanos: de un lado, confirmaron la mentalidad caudillista autoritaria que lo espera casi todo de un líder poderoso que está más allá de las leyes, las tradiciones y las instituciones. De otro lado, el discurso anti-oligárquico y nacionalista ayudó a quebrar aquella tradición de sumisión ante los poderosos, los distinguidos y los blancos.

Así, mientras el régimen militar produjo como un resultado inesperado sociedad civil y ciudadanía en un contexto autoritario, durante la democracia se debilitó la sociedad civil y se continuó reforzando la noción de señorío. Esto sucedió a pesar de las instituciones democráticas, que funcionaron paralelamente al drama que vivía el país. Quizá era también un resultado previsible del enfrentamiento de la violencia de Sendero Luminoso, producto de su cerrada ideología dogmática y organización vertical, con autoridades democráticas que encargaron a las Fuerzas Policiales primero y luego a las Fuerzas Armadas la solución del conflicto, cayendo también en la violencia como el único medio para lograr la paz.

Las asociaciones y organizaciones que se habían fortalecido en la década anterior desaparecieron o perdieron el espacio de acción que tenían, en vez de ampliarlo, y su propia institucionalidad se debilitó. En vez de abrirse progresivamente el espacio público político, asociativo y participativo, la convergencia del inicio del nuevo régimen con la violencia produjo el recorte de las libertades y de los derechos ciudadanos que hubieran correspondido en condiciones normales a una situación democrática. El debilitamiento y desempoderamiento de los sectores organizados se produjo al no tener las condiciones políticas ni económicas para oponer resistencia o hacer oposición.

En las décadas de 1980 y 1990, las principales organizaciones sociales llegaron a ser los comedores populares<sup>13</sup> y el programa municipal del vaso de leche, organizado por Alfonso Barrantes Lingán, de Izquierda Unida, cuando fue elegido alcalde de Lima en 1983 y que existe todavía. Las dirigentes de estas organizaciones no escaparon a los ataques de Sendero Luminoso que combatían por la hegemonía total. Acompañaban a estas organizaciones las asociaciones sin fines de lucro o organizaciones

13. Autogestionados, parroquiales y vinculados a alguno de los partidos políticos que gobernaron en la década, es decir, las cocinas populares (AP) y los clubes de madres (APRA).

no gubernamentales, ONG y también comunidades cristianas y agentes pastorales de la Iglesia Católica y de Iglesias Evangélicas, así como de la Adventista.

El papel de las organizaciones de mujeres en la lucha por la supervivencia y la mejor calidad de vida ha sido muy cuestionado por los analistas sociales, porque era un claro signo del debilitamiento del movimiento obrero y de la propia ética del sistema capitalista en su capacidad de autorreproducción. Pero el capitalismo nunca se desarrolló en el Perú como ocurre en los libros de historia. El valor de las organizaciones que surgieron en esta década está en la capacidad de producir espacios asociativos de comunicación y expansión de la ciudadanía para las mujeres que no habían tenido un protagonismo igual en las décadas anteriores. Finalmente fueron cooptadas por el régimen de Fujimori y, junto con las otras organizaciones sindicales y populares, perdieron capacidad de movilización y de crítica. Otras organizaciones que surgieron en esas décadas fueron las rondas campesinas, primero en la sierra norte del país como defensa frente a los abigeos, y luego se extendieron o replicaron en otras zonas del país con un carácter de protección y defensa frente a la violencia armada, y por lo tanto desarrollándose en la misma lógica de control y sanción. Pronto surgieron las Comisiones de Derechos Humanos, primero orientadas a la defensa de los derechos de las personas frente a abusos del Estado pero luego se amplió la definición de violación de derechos humanos para incluir a los afectados por los grupos armados Sendero Luminoso y Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA), por incurrir en desapariciones y crímenes de lesa humanidad.

A estas organizaciones de base se unieron las organizaciones no gubernamentales que se habían multiplicado a fines del régimen anterior y que tuvieron que reubicarse al cerrarse los espacios de acción en muchos lugares del país, abandonando muchos de los proyectos de desarrollo en las zonas de emergencia, siendo también un objetivo del ataque de Sendero Luminoso y en algunos casos del Estado. Las Iglesias reforzaron progresivamente su presencia pública que había disminuido al iniciarse la democracia, a través de las Vicarías de la solidaridad, de la Comisión de Acción Social en el caso de la Iglesia Católica y de oficinas similares en otras iglesias.

Se puede entonces hablar de una ciudadanía y de una sociedad civil asediada y disminuida al igual que las instituciones de la democracia, pero que dieron la pelea por mantener un espacio público abierto, la vigencia de los derechos civiles y humanos, y participaron en los procesos electorales confiando en la democracia. No olvidemos que habían forjado su conciencia ciudadana en la lucha por sus reivindicaciones en un contexto no democrático. Lo que cambiaba el escenario político era que había elecciones y un conflicto armado interno que los colocó muchas veces en situaciones de quedar atrapados entre dos fuegos.

¿Cómo analizamos este proceso de formación de ciudadanía y de sociedad civil? Lo que se identifica como base de la formación de la sociedad civil, se da en el contexto de un régimen dictatorial con un proyecto modernizador, es decir, un modelo de cambio tipo *junker*, desde una élite militar, basado en el Estado y no en la sociedad civil, pero que respeta las asociaciones y elecciones libres en ese espacio asociativo. La oposición a ese régimen fue liderada por los partidos de izquierda, que se autodefinían

como no electorales, con el objetivo de la toma del poder cuando las condiciones estuvieran dadas. Éstos fueron desbordados por lo que se llamó el movimiento popular, en el sentido que desbordaba lo clasista, para incorporar a las masas de pobres urbanos, emigrantes con identidades regionales, comerciantes, profesionales emergentes, mujeres, provincianos, entre otros. Las identidades únicas, monolíticas o simples fueron cuestionadas desde la otra modernidad en gestación que reclamaba el derecho a reconocer sus múltiples identidades.

Los nuevos actores fueron vistos como informales (De Soto), desbordando las instituciones existentes (Matos Mar), irrumpiendo en la historia (Gutiérrez) o como representantes de otra modernidad (Franco). Pero no fueron reconocidos por los políticos. Sus intereses comunes, si los había, no fueron elaborados políticamente de tal manera que pudieran identificarlos entre sí y como colectivo. Esto contribuyó a que se les viera como fragmentados y no «representables».

Rochabrún (2003), analizando los problemas de representación que se producen plantea «una hipótesis “ortodoxa”: la disolución del carácter de clase de los representados». Si ésta había estado vigente durante gran parte del siglo XX, al institucionalizarse la democracia nuevamente y formarse los partidos se perdió el sentido de representación que habían tenido en términos de derecha y de izquierda.

Para el liderazgo de los grupos de izquierda fue difícil el cambio de una cultura política de vanguardias y de cuadros militantes para el logro de objetivos de largo plazo, a otra de ciudadanos y representantes con agendas concretas que requerían de alianzas y negociaciones. La noción de una representación democrática verificada por el voto de ciudadanos no era cercana a una de representación de intereses objetivos, que podían no ser percibidos por los individuos interesados, miembros de la clase representada, supuestamente engañados por las promesas burguesas de igualdad. El cambio de valores políticos fue difícil y no se logró en la década de 1980; pese a los intentos de formar una izquierda democrática y unida, que fracasaron. La práctica política de estos grupos también estuvo marcada por el conflicto armado interno que obligó a los cuadros partidarios de algunos de ellos a desarrollar una práctica democrática a la vez que seguían usando un lenguaje radical para competir con los cuadros de los partidos violentos que avanzaban en su lucha ideológica y en su reclutamiento compulsivo en el terreno de las organizaciones sociales.

Lo particular de la democracia en el Perú es que la democracia funcionó, con las limitaciones presentadas, pero sólo para la mitad del país, en donde se construían instituciones, se mantenía un espacio público abierto a la libertad de expresión, mientras que en la otra mitad que estaba en estado de emergencia, no existía la ley fuera de la autoridad militar. Entre 1980 y 1992, hubo tres elecciones presidenciales y parlamentarias, y cuatro elecciones municipales en todo el país. Y a la vez, estaban suspendidas las libertades individuales en la mitad del país, incluyendo Lima, y las asociaciones civiles privadas sin fines de lucro y las instituciones políticas vivían en constante riesgo de ser atacadas de uno y otro lado.

Esta situación fue posible por la distancia existente entre el Perú oficial y el Perú real, términos empleados por Jorge Basadre, historiador de la República en el Perú.

Mientras el Perú oficial es el que imagina la Constitución, y en el que tratan de vivir algunos peruanos, afirmando la igualdad entre los peruanos (incluidos en este Perú), los derechos individuales, las libertades y leyes de avanzada copiadas de otros países, el Perú real es habitado por todos. Ahí viven las élites occidentales, educadas en colegios y universidades particulares, que hablan bien el idioma castellano y leen periódicos, aunque no siempre paguen impuestos y nunca hayan hecho el servicio militar obligatorio, ejerciendo relaciones de poder que no se llegan a despersonalizar, junto con todos los peruanos de la Costa, de los Andes y la Amazonía, con distintos niveles de manejo del castellano, y con doctorados o muy pocos años de educación a costas, desinformados pero opinando y con hambre pero activos. Unos y otros tienen derechos que no se llegan a reconocer, leyes que se sabe cómo evitar, actividades económicas emprendedoras pero que pueden pasar por un mercado paralelo y pagar cupo para sobrevivir. Es el mundo de los emigrantes del campo que llegan a las ciudades y empiezan a construir sus viviendas ladrillo a ladrillo. De los que emigran al extranjero buscando el progreso y la liberación de lazos personales y relaciones de servidumbre que ya no los dejan avanzar más en su propio país. Y de grandes empresarios que buscan conocidos para conseguir más rápido sus objetivos. El Perú oficial y el Perú real no aluden a una diferenciación de clases, sino al país formal, diseñado legalmente, y al país informal, que responde al comportamiento real de sus ciudadanos y gentes. La distancia entre ambos existe en toda sociedad. En el Perú, la distancia es muy grande.

La distancia se agrandó y cambió cualitativamente durante el régimen de Alberto Fujimori, que Pease (1999) llama un gobierno mafioso, por las redes de corrupción que pasaron a ser parte del mismo sistema político. A lo que habría que añadir un sistema paralelo, con puntos de contacto no analizados, como son las redes del narcotráfico que operan en el país.

Otro elemento que no suele incluirse en los análisis políticos es el factor étnico, pero en un país como el Perú donde éste es un factor importante en el espacio privado, puede ser interesante notar el cambio étnico que se ha producido durante el siglo XX en las élites sociales y políticas, que pueden ser más cerradas que las económicas, y el impacto que esto puede haber producido en su cultura política. La referencia a las élites latinoamericanas las ha caracterizado como hispanas y católicas, dando lugar a una especie de modelo latino cosificado que no corresponde con la realidad dinámica de este sector.

La migración europea al Perú en el siglo XX fue muy pequeña en comparación con la de otros países del continente que tienen grandes colonias españolas, italianas o alemanas. Pero los inmigrantes europeos que llegaron se incorporaron rápidamente a las élites criollas descendientes de españoles que habían favorecido la inmigración por motivos raciales explícitos. Si tomamos el concepto de Bordieu de *distinción*, ésta se ha producido en el Perú en el terreno étnico donde las élites blancas afirmaron su poder a partir de la legitimidad de su superioridad social y cultural. La élite criolla buscó diferenciarse de la identidad indígena, a través del «blanqueamiento», que se consigue con el correcto manejo del idioma castellano y ahora del inglés, la educación en los colegios adecuados a los cuales asiste la élite blanca, residir en el distrito correcto, pasar el

verano en playas exclusivas, y la pertenencia a clubes exclusivos. Y este proceso se reproduce en las élites locales, donde es muy difícil para el foráneo diferenciar por el fenotipo racial a unos de otros, pero donde está muy claramente establecida la distinción entre los *mistis*<sup>14</sup> o señores y los otros.

Es esta dinámica de distinción, que sigue vigente hoy, la que facilitó la integración a las élites de los inmigrantes extranjeros blancos. No sucedía lo mismo sin embargo con las migraciones de otros continentes que se integraron a las clases medias, siendo vistas con distancia por las élites, aunque se han ido incluyendo progresivamente, hasta alcanzar ingresar al círculo económico y social y finalmente al político durante el gobierno de Fujimori. Con un carácter más pragmático, sin tradiciones que mantener, ni lealtades que las obliguen a relaciones de reciprocidad, nuevos grupos familiares, de diferentes orígenes nacionales y culturales, incluidos los andinos y amazónicos, se han incorporado a las élites o presionan para hacerlo.

El mecanismo de distinción que opera espontáneamente en las élites criollas nacionales y locales podría jugar un papel en las elecciones. Por ejemplo, la elección de Fujimori fue una sorpresa para la clase política y un éxito para los sectores populares. Golpearon con su voto a los señores tradicionales, representados por Vargas Llosa en 1990 y por Pérez de Cuéllar en 1995, independientemente de sus ideologías y programas de gobierno. Los electores ampliaron el espectro de la representación más allá de la clase política, pero eligieron a un señor nuevo, quien aprendería a serlo gracias al carácter de las instituciones de la democracia que lo encumbran como tal. Fujimori es un señor porque ha sido rector de la Universidad Nacional Agraria, institución de prestigio, pero es nuevo porque surge de abajo, habla el castellano con dificultad, tiene el pelo negro y lacio, su movimiento corporal es torpe y rígido. Lleva con él a los protagonistas del «desborde popular» según Matos Mar: a los evangélicos y a emigrantes de provincias, y no europeos, muchos de ellos peruanos de primera generación, de origen extranjero no europeo, o a profesionales de universidades nacionales de Lima y provincias.

Alejandro Toledo fue elegido como señor nuevo porque parecía que iba a reunir los requisitos al haber estudiado en una universidad de prestigio y ser un profesional reconocido, y venía de abajo, de lustrar zapatos y de una familia de inmigrantes de Cabana a Chimbote. Hablaba el castellano con acento inglés, y su lenguaje corporal seguía siendo campesino. Pero no representó bien su papel de señor, aparecía débil y no fue aceptado por los otros señores, por lo que no recibió la aprobación de su audiencia ciudadana. Alan García se equivocó en su primer gobierno, fue un señor y fue expulsado de ese círculo. Pero ha recibido una nueva oportunidad.

14. Significa blanco en quechua y es el nombre dado a los que tienen autoridad local.

## VI. CONCLUYENDO

Si el Perú oficial y legal está separado del Perú real ¿cómo afecta el tipo de régimen al Perú real? Es posible que un régimen dictatorial sincere esta relación y la haga visible: la ley pasa a estar en manos directas de los gobernantes, y no de las instituciones, y la población tiene que depender de su propia iniciativa, o recurrir a lazos personales o a presiones colectivas para obtener apoyo del Estado. A este sistema se le llama populismo o participación directa. Cuando se pasa a un régimen democrático, aparece la Constitución como garantía para todos los ciudadanos que podrán ejercer sus derechos con igualdad de condiciones. Pero ésta es vista como ficción cuando el Poder Ejecutivo sigue negociando con la población de forma similar que durante el régimen autoritario o dictatorial. Con la mediación del Congreso hay que pasar por las leyes para obtener beneficios, y las leyes tienen un cuerpo de guardianes organizados: los congresistas y los abogados, que aparentemente limitan los beneficios para unos pocos. Una de las maneras de medir la calidad de la democracia podría estar en explorar las conexiones que existen y se perciben entre un Perú y el otro.

No es sólo la definición de la democracia, sino también su práctica, la que nace de una terca voluntad. La aspiración al reconocimiento de los otros, a acortar las distancias que nos separan, a no ser mirados como otros ajenos sino como iguales, son pequeños motores de la historia contemporánea que mueven a los peruanos a construir una democracia.

El afán por distinguirse unos de otros no se da sólo verticalmente, entre los ricos y los pobres o los poderosos y los débiles. Se da también horizontalmente entre las etnias, razas, regiones. Pero empieza a disminuir entre los emigrantes internos que miran al futuro y ponen la demanda de inclusión y participación en el centro de sus intereses. Ésta puede ser una de las claves para analizar la calidad de la democracia en el Perú. Como dice Avritzer (2002) la oleada democrática latinoamericana se ha basado en la participación ciudadana que ha intervenido activamente en la creación de instituciones que garanticen elecciones limpias, el respeto al voto ciudadano, y el derecho a la representación de sectores que antes no podían acceder al poder.

Desarrollar la política como el espacio de integración de esta sociedad dividida es una de las posibilidades de legitimar la democracia por sí misma. Si la demanda principal es la de inclusión y reconocimiento, por acercar el Perú real al Perú oficial, la demanda principal es por construir la comunidad política y sus instituciones.

El Perú es un ejemplo de participación ciudadana y de inclusión progresiva, de su población, que no sigue una progresión acumulativa, lo que ocurre con muchos fenómenos que tienen que ver con relaciones de poder, ya que se han dado muchos episodios de ampliación de derechos que posteriormente se han perdido<sup>15</sup>. La terquedad está en seguir buscando caminos para lograr reconocimiento e igualdad.

15. No es una dinámica de lucha de clases avanzando en una dirección, es una lucha entre poderes regionales, étnicos, religiosos, y por supuesto con intereses económicos en juego, que no pueden simplificarse en una sola dimensión, ni plantearse linealmente. Tienen que estudiarse empíricamente



Levine y Molina nos proponen analizar la calidad de la democracia con nuevos indicadores, que den cuenta de los elementos que intervienen en cada sociedad para permitir el funcionamiento de las instituciones y el encuentro entre los ciudadanos, y los que la dificultan. El contenido de este artículo ha buscado explorar las condiciones difíciles que ha atravesado el Perú en el intento de construir una democracia poliárquica, que explican, en gran medida, la situación de las instituciones, de los partidos y de los ciudadanos. He recurrido al concepto de paradoja para explicar contradicciones, que no aparecen necesariamente en una línea continua de oposición pues muchas veces se trata de opuestos que se atraen. Avanzar en intentos de operacionalización y medición es una tarea pendiente, que debe llevarnos a ejercicios metodológicos creativos, ya sugeridos por los autores citados, y que pueden permitirnos salir de lo particular, para entrar a la comparación.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- ABUGATTÁS, Juan. *Estado y sociedad: Relaciones peligrosas*. Lima: DESCO, 1990.
- ARIAS, César. *La modernización autoritaria*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1995.
- AVRITZER, Leonardo. *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton y Oxford: Princeton University Press, 2002.
- DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto y PANFICHI, Aldo. Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina. En *Cuadernos para la democratización 3*. México: CIESAS, 2006.
- DEGREGORI, Carlos Iván; BLONDET, Cecilia y LYNCH, Nicolás. *Conquistadores de un nuevo mundo: de invasores a ciudadanos en San Martín de Porres*. Lima: IEP, 1987.
- DE SOTO, Hernando. *El otro Sendero. La revolución informal*. Lima: ILD, 1989.
- FRANCO, Carlos. *Experiencias en «otra modernidad»: de la migración a la plebe urbana*. Lima: CEPED, 1991.
- GROMPONE, Romeo. *La escisión inevitable. Partidos y movimientos en el Perú actual*. Lima: IEP, 2005.
- GUTIÉRREZ, Gustavo. *Beber de su propio pozo*. Lima: CEP, 1984.
- LEVINE, Daniel y MOLINA, José. La calidad de la democracia en América Latina: una visión Comparada. *América Latina Hoy*, abril del 2007, vol. 45: 17-46.
- LEVINE, Daniel y ROMERO, Catalina. *Movimientos sociales urbanos y desempoderamiento*. *América Latina Hoy*, abril del 2004, n.º 36: 47-77.
- LÓPEZ JIMÉNEZ, Sinecio. *El Dios Mortal*. Lima: IDS, 1991.
- *Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*. Lima: IDS, 1997.
- MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy. *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1995.
- MATOS MAR, José. *El desborde popular*. Lima: IEP, 1988.
- NUGENT, Guillermo. *El laberinto de la choledad*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1992.

---

para comprender los factores que favorecen o dificultan que se impongan unos intereses sobre otros en el contexto andino y latinoamericano.

- O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Phillipe C. y WHITEHEAD, Lawrence (eds.). *Transitions from Authoritarian Rule. Latin America*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1986.
- PEASE, Henry. *Electores, partidos y representantes. Sistema electoral, sistema de partidos y sistema de gobierno en el Perú*. Lima: PUCP, 1999.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *La democracia en el Perú: el Mensaje en Cifras*. Lima, marzo 2006.
- ROCHABRÚN, Guillermo. El problema está en los representados. *Ideéle*, dic. 2003, n.º 160: 107-109.
- TANAKA, Martín. *Democracia sin partidos. Perú, 2000-2005*. Lima: IEP, 2005.
- TUESTA SOLDEVILLA, Fernando. *Perú Político en Cifras*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1994.
- *Representación política: las reglas también cuentan. Sistemas electorales y partidos políticos*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Fundación Friedrich Ebert, 2005.

ISSN: 1130-2887

## VENEZUELA: CALIDAD DE LAS ELECCIONES Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

*Venezuela: quality of elections and quality of democracy*

Miriam KORNBLITH  
National Endowment for Democracy  
✉ [miriamk@ned.org](mailto:miriamk@ned.org)

BIBLID [1130-2887 (2007) 45, 109-124]  
Fecha de recepción: octubre del 2006  
Fecha de aceptación y versión final: marzo del 2007

RESUMEN: Partiendo de la afirmación de Levine y Molina (2006), según la cual la calidad de la democracia depende del funcionamiento de los procesos mediante los cuales la población selecciona y controla sus gobernantes, en este trabajo se examina el caso venezolano, haciendo especial énfasis en el análisis de la dinámica electoral del período marcado por la presidencia de Chávez (1999-2006). Dicho examen nos lleva a concluir que el régimen sociopolítico venezolano actual puede ser caracterizado más adecuadamente como un «régimen autoritario electoral», más que como una democracia representativa convencional. Los rasgos autoritarios del gobierno venezolano actual explicarían la baja puntuación obtenida por Venezuela en los índices de *Freedom House*. Sin embargo, este examen también nos lleva a considerar la pertinencia de los supuestos de la calidad de la democracia en el contexto de un cambio de régimen que explícitamente se aleja de las aspiraciones e ideales que sustentan el concepto, dimensiones e indicadores de la calidad de la democracia propuestos.

*Palabras clave:* democracia, régimen autoritario electoral, Chávez, securitización/militarización, responsabilidad.

ABSTRACT: Taking off from the affirmation by Levine and Molina that «the quality of democracy depends on the operation of procedures whereby the population selects and controls its government», this article examines the dynamics of elections during the Presidency of Chávez, (1999-2006). This examination leads to the conclusion that the current regime is better characterized as «an authoritarian electoral regime» than as a conventional representative democracy. This re-definition explains the low scores obtained by Venezuela both in Freedom House. At the same time, this study throws light on the bases of democracy and of definitions of quality of democracy

in a regime that explicitly rejects the very ideals and aspirations that underlie the definitions, dimensions and indicators of democracy itself.

*Key words:* democracy, authoritarian electoral regime, Chávez, securitization/militarization, accountability.

## I. VISIÓN GENERAL DEL PROCESO ELECTORAL VENEZOLANO (1958-2006)<sup>1</sup>

La experiencia electoral venezolana es extensa, rica y variada. Desde 1958 hasta diciembre del 2006 en Venezuela se han realizado 26 procesos comiciales de alcance nacional. De éstos, 11 corresponden a la elección presidencial, 10 a la elección de autoridades regionales y locales y 4 a referendos nacionales. El lapso más prolífico en materia electoral han sido los años 1998-2006, con 50% del total, con un promedio de 1,4 elecciones por año. El 3 de diciembre del 2006 se realizó la undécima elección presidencial desde 1958, la tercera desde que Hugo Chávez accedió al poder en diciembre de 1998.

Con la promulgación de la Constitución de 1999, se redefinieron aspectos claves de la institucionalidad y de las reglas del juego político-electoral, en el marco de la sustitución de la democracia representativa por la llamada democracia participativa. Con la nueva Constitución se pasó de un Parlamento bicameral a un Parlamento unicameral (Asamblea Nacional). Se modificaron todos los períodos electivos, de modo que las autoridades regionales y locales permanezcan durante 4 años en sus cargos, los diputados al Parlamento 5 años y el presidente 6 años. Todos estos cargos admiten reelección inmediata y pueden ser sometidos a la revocatoria de mandato al cumplirse la mitad del período. La combinación entre viejas y nuevas reglas ha permitido al actual presidente, Hugo Chávez, gobernar desde 1998 hasta el año 2000 según las disposiciones de la Constitución de 1961, y ser reelegido para el lapso 2000-2006 y aspirar a la reelección para el período 2007-2013.

Entre 1958 y 1988, los partidos Acción Democrática (AD) de tendencia socialdemócrata y el Comité Político Electoral Independiente (COPEI) de tendencia socialcristiana dominaron el espacio político-electoral y se consolidó un sistema bipartidista moderado. Con la puesta en marcha de la descentralización político-administrativa a partir de 1989, se ampliaron las oportunidades para la competencia electoral y para la incorporación de nuevos actores y el sistema tendió al multipartidismo. A partir del año 2000 el sistema partidista se redefinió nuevamente y ha adquirido el carácter de un sistema de partido dominante, con el predominio del Movimiento Quinta República (MVR), principal partido de la coalición gobernante. Otro rasgo característico de la reciente evolución del sistema electoral venezolano ha sido el incremento de las tasas de abstención, que durante el lapso 1998-2006 han oscilado entre 30% y 75% según el tipo de elección.

1. Agradezco a los revisores anónimos de *América Latina Hoy*, *Revista de Ciencias Sociales*.

El desplazamiento de la democracia representativa por la llamada democracia participativa se tradujo en nuevas reglas e instituciones, como la prohibición del financiamiento público de la actividad partidista; la eliminación de la mención a los partidos políticos en la Constitución, a los que se denomina «asociaciones con fines políticos», junto con la minimización de su importancia como canales legítimos de articulación y representación de intereses, reforzada por la posibilidad de la postulación de candidatos por iniciativa propia. El nuevo texto modificó la estructura tradicional de los poderes públicos al incorporar dos nuevas ramas: el poder ciudadano y poder electoral. Al segundo se le atribuyeron amplias facultades de intervención en la organización de las elecciones internas de partidos, sindicatos y gremios profesionales, ampliándose las competencias del Concejo Nacional Electoral (CNE), el ente rector de las actividades comiciales en el país. Por otro lado, en la constitución de 1999 se plasmaron una gama de mecanismos de democracia directa, como los referendos consultivos, revocatorios, aprobatorios y abrogatorios<sup>2</sup>.

Durante el lapso de 1998-2005, los comicios funcionaron como un eficaz mecanismo para promover y consolidar el desplazamiento de los actores políticos tradicionales y para generar una nueva clase política identificada con el modelo sociopolítico emergente, así como para asegurar la legitimidad doméstica e internacional de Chávez y de su coalición. Los procesos comiciales del lapso incluyeron elecciones convencionales, junto con referendos de diversos tipos, tal como se expone en el cuadro que sigue, en la que se incluyen fallidos eventos comiciales que también tuvieron lugar durante estos años.

CUADRO I. COMICIOS EN VENEZUELA 1998-2006

Fecha	Tipo de elección
08.11.1998	Congreso Nacional, Gobernadores, Asambleas Legislativas de los Estados, Parlamentos Andino y Latino.
06.12.1998	Presidenciales.
25.04.1999	Referendo consultivo sobre convocatoria a Asamblea Nacional Constituyente (ANC).
25.06.1999	Elección representantes a la ANC.
15.12.1999	Referendo aprobatorio del proyecto de Constitución.
25.05.2000	Suspensión de las «megaelecciones» para seleccionar todos los cargos de elección popular previstas para el 28 de mayo del 2000.
30.06.2000	Presidente, Asamblea Nacional, Gobernadores, Consejos Legislativos Estatales, Alcaldes, Parlamentos Andino y Latino.
03.12.2000	Concejos Municipales y Juntas Parroquiales; Referendo sindical.
23.01.2003	Suspensión de referendo consultivo acerca de renuncia presidencial previsto para el 2 de febrero del 2003.
12.09.2003	Rechazo de la primera solicitud de referendo revocatorio presidencial.
15.08.2004	Referendo revocatorio presidencial.
30.10.2004	Gobernadores, Consejos Legislativos Estatales, Alcaldes.
07.08.2005	Concejos Municipales y Juntas Parroquiales.
04.12.2005	Asamblea Nacional, Parlamentos Andino y Latino.
03.12.2006	Elección presidencial.

2. Para un examen de estas innovaciones y sus consecuencias consultar: M. KORNBLITH (2004 y 2005) y M. RACHADELL (2001).

## II. DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA AL RÉGIMEN AUTORITARIO ELECTORAL

De la presentación anterior, puede apreciarse que, a pesar de la existencia de algunos elementos de continuidad en la dinámica comicial venezolana desde 1958 hasta el presente, en Venezuela se ha transitado de un proceso sociopolítico que va desde el establecimiento, consolidación y crisis de la democracia representativa durante el lapso 1958-1998, hasta la conformación de un «régimen autoritario electoral» entre 1999 y 2006. El ascenso al poder de Hugo Chávez y de su coalición a partir de las elecciones presidenciales de 1998 se ha traducido en la puesta en marcha de un ambicioso y confuso proyecto sociopolítico de largo alcance, encaminado a «refundar la república» en el marco de la llamada «revolución bolivariana», una de cuyas piezas ideológicas e institucionales fundamentales es el rechazo y superación de la democracia representativa y su sustitución por la llamada «democracia participativa y protagónica»<sup>3</sup>. Este polémico planteamiento ha sido caracterizado por Ceresole (2000) como un modelo «posdemocrático», articulado en torno al trípode «caudillo-ejército-pueblo»<sup>4</sup>.

No obstante, más allá de las peculiaridades del modelo venezolano y de sus etiquetas, en términos conceptuales y geográficos más amplios, la nueva dinámica sociopolítica e institucional venezolana se identifica con lo que diversos teóricos han denominado como «régimen autoritario electoral» (Linz, 2000; Schedler, 2006), o «autoritarismos competitivos» (Levitsky y Way, 2002), o «régimen semiautoritario» (Ottaway, 2003), o variantes de «régimen no-democrático» (Broker, 2000)<sup>5</sup>. Para el caso venezolano,

3. En el Preámbulo se establece que la Constitución vigente redicta: «...con el fin supremo de refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica...». Sobre la falta de congruencia entre el ideario bolivariano y la llamada democracia participativa y protagónica ver: J. C. REY (2005). Para el autor, el intento de asimilación entre ambos conceptos constituye una tergiversación deliberada de la realidad histórica y del pensamiento bolivariano, orientado a generar una justificación legitimadora de los rasgos autoritarios y personalistas del actual régimen sociopolítico.

4. Sociólogo argentino, conocido por posiciones antisemitas, actuó como ideólogo y asesor de Chávez al inicio de su mandato. Según Ceresole: «El modelo venezolano no se parece a nada de lo conocido, aunque nos recuerda una historia propia, que generalmente hemos negado por nuestra anterior adscripción y subordinación ante los tabúes del pensamiento occidental-racionalista (marxismo incluido): Se diferencia del “modelo democrático” (tanto liberal como neo-liberal) porque dentro de la orden popular (mandato) está implícita –con claridad meridiana– la idea de que el poder debe permanecer concentrado, unificado y centralizado (el pueblo elige a una persona que es automáticamente proyectada al plano de la metapolítica y no a una “idea” o “institución”). No es un modelo “antidemocrático”, sino “posdemocrático”. Se diferencia de todas las formas de “socialismo real” conocidas durante el siglo XX, porque ni la “ideología” ni el “partido” juegan roles dogmáticos, ni siquiera significativos [...] Se diferencia de los caudillismos tradicionales o “conservadores”, porque el mandato u orden popular que transforma a un líder militar en un dirigente nacional con proyecciones internacionales fue expresado no sólo democráticamente, sino, además, con un sentido determinado: conservación de la cultura (independencia nacional), pero transformación de la estructura (social, económica y moral)». N. CERESOLE (2000: 30-31, énfasis mío).

5. Con los autores mencionados no se pretende agotar la creciente bibliografía y reflexión sobre este importante tema. Para una discusión reciente de los retos práctico-políticos que plantea la proliferación de este tipo de regímenes, ver T. CAROTHERS (2006).

esta conceptualización ha sido empleada por Corrales (2006)<sup>6</sup> y por Kornblith (2006). En este tipo de orden, a diferencia de los regímenes autoritarios o totalitarios clásicos, la dimensión electoral no ha sido suprimida, más bien forma parte sustantiva de la dinámica sociopolítica y de las fórmulas de legitimación de los gobiernos.

No obstante, las esferas electoral e institucional han sido deliberadamente intervenidas y alteradas por los actuales gobernantes, con el propósito fundamental de minimizar la incertidumbre característica de la competencia pluralista a fin de asegurar su acceso y perpetuación continuados en el poder. En tales condiciones, no se cumplen los requisitos de libertad y equidad que permitirían una efectiva competencia entre las partes ni la posibilidad de alternancia entre los actores gubernamentales y los de oposición.

El aporte de estas conceptualizaciones consiste en enfatizar que este tipo de regímenes no pueden ser considerados como versiones más o menos desmejoradas o transicionales de diversas variedades de «democracias con adjetivos» (Collier y Levitsky, 1997), que incluyen a las llamadas democracias «liberales»; «defectuosas»; «de baja intensidad»; «de baja calidad»; «regímenes híbridos»; «zonas grises»; «semidemocracias»; etc. Se trata, más bien, de regímenes autoritarios, en los que no se cumplen los requisitos democráticos de competitividad, equidad y libertad para el acceso y permanencia en el poder (lo que no excluye que tampoco satisfagan los requisitos democráticos del ejercicio del poder). En términos de Levine y Molina (2006: 3), se trataría de regímenes en los cuales los procesos en donde la población selecciona y controla a sus autoridades son de baja o mínima calidad democrática.

A fin de exponer cómo el régimen sociopolítico venezolano actual puede ser definido como un «régimen autoritario electoral», dedicaremos la siguiente sección a examinar los requisitos de la democracia y su cumplimiento en Venezuela. Luego de este análisis, pasaremos a examinar el proceso electoral y el régimen político venezolano desde la perspectiva de las dimensiones e indicadores de la calidad de la democracia propuestos por Levine y Molina.

### III. DEFINICIÓN DE LA DEMOCRACIA Y SU APLICACIÓN A VENEZUELA

Según Mainwaring, Brinks y Pérez-Liñán (2001) y Mainwaring y Pérez-Liñán (2005), un régimen es democrático si: 1) promueve elecciones competitivas para seleccionar los cargos ejecutivos y legislativos que satisfacen los requisitos de libertad y equidad (*free and fair competitive elections*); 2) permite la inclusión de todos los ciudadanos adultos mayores de edad; 3) protege los derechos y libertades civiles y políticos (*civil liberties and political rights*); 4) asegura que las autoridades elegidas son las que realmente gobiernan y no poderes factuales al margen del proceso electoral, donde destaca la sujeción del sector militar al sector civil. Los «regímenes autoritarios electorales» claramente no cumplen con la primera condición, y generalmente incumplen o presentan serias

6. J. CORRALES (2006).

deficiencias en alguna de las restantes. En el caso venezolano, los requisitos primero, tercero y cuarto se han visto severamente afectados desde la llegada de Chávez al poder en 1999.

### III.1. Elecciones equitativas, libres y competitivas

El binomio clásico de elecciones libres y equitativas (*free and fair elections*) ha experimentado un marcado decaimiento durante el lapso que se extiende entre los años 2000 y 2006. En lo que se refiere a la «equidad» de la competencia comicial, puede afirmarse que el rasgo que hoy domina en la organización y puesta en marcha de los comicios en Venezuela es el ventajismo progubernamental, que moldea todas las fases del proceso comicial. El ventajismo se ha convertido en un rasgo endógeno al proceso comicial venezolano, como consecuencia de la combinación entre la definición de las reglas constitucionales que debilitan la democracia representativa, las particularidades de la dinámica sociopolítica e institucional, caracterizada por la vocación hegemónica y excluyente del proyecto sociopolítico en marcha, y la forma particular como estas realidades moldean la estructuración y funcionamiento de la dinámica electoral.

El ventajismo progubernamental está presente en una variedad de campos como la definición de reglas político-electorales de carácter legal y sublegal; la selección de las autoridades comiciales y organización de la institución electoral en todo el territorio nacional; la composición del registro de electores aptos para votar; el diseño y escogencia de plataformas tecnológicas y organizativas para el ejercicio, escrutinio y totalización del voto; la adopción de cronogramas comiciales; el procesamiento de demandas e impugnaciones pre y postelectorales; el financiamiento de partidos y de campañas comiciales; los controles sobre el uso de recursos públicos por parte de funcionarios en ejercicio; la estructuración de los centros de votación y selección de los trabajadores electorales; la regulación de la observación electoral nacional e internacional. En términos de Mozaffar y Schedler (2002), los tres niveles de la «gobernabilidad electoral» (*electoral governance*): la definición, la aplicación y la adjudicación de reglas, están marcados por el ventajismo oficial endógeno al proceso electoral, el cual es reforzado y protegido por el predominio de autoridades identificadas con el oficialismo en todas las instancias de decisión que afectan al colectivo, lo que impide la resolución neutral, equilibrada y con apego a la legalidad de las controversias electorales.

Adicionalmente, la dimensión de la «libertad» de los procesos comiciales también se ha visto severamente afectada luego de la llegada de Chávez al poder, a través de la manipulación ejercida sobre los electores, mediante la aplicación de diversos mecanismos manipulativos de naturaleza coactiva y/o clientelar orientados a incidir sobre el ejercicio del voto y las preferencias electorales.

Uno de los rasgos más turbios de la reciente dinámica político-electoral venezolana ha sido la activación de «listas negras» de electores, confeccionadas por las fuerzas progubernamentales, a través de las cuales se discrimina en contra de los votantes de oposición y se coacciona a los votantes prooficialistas. El origen de estas listas se remonta



a la etapa de la recolección de firmas para activar el referendo revocatorio presidencial (octubre del 2003-agosto del 2004) cuando los formularios contentivos de los nombres, firmas y demás datos personales de los 3,4 millones de ciudadanos solicitantes de la revocatoria del mandato presidencial y de diputados oficialistas fueron entregados por el CNE a los sectores oficialistas. Esta información fue publicada en la página web de un diputado del partido de gobierno Movimiento Quinta República (MVR), Luis Tascón. Muchos de los electores que aparecieron en la llamada «lista de Tascón» fueron destituidos de cargos públicos o no fueron empleados, se les negó documentación oficial, los contratistas con el sector público perdieron sus asignaciones, los firmantes fueron conminados a retirar sus nombres de apoyo, etc. Ninguno de los órganos responsables de la salvaguarda de los derechos del ciudadano y del elector, como la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General o el Tribunal Supremo de Justicia intervinieron para evitar o sancionar estas prácticas que más bien se pusieron en marcha con la activa complicidad del CNE y los demás órganos de los poderes públicos.

Ante el repudio y creciente cuestionamiento en la opinión pública por el uso de este dispositivo, a inicios del año 2005, el presidente Chávez hizo un llamado tardío, débil e ineficaz a «enterrar la lista de Tascón» aunque sin condenarla. No obstante, la lista siguió haciendo estragos, y en los comicios del año 2005 fue renovada y ampliada y pasó a conformar la «lista Maisanta»<sup>7</sup>. En esta última versión aparecen todos los electores clasificados según preferencias políticas y se agrega información acerca de la participación en recientes comicios y en las misiones sociales desarrolladas por el gobierno. La versión ampliada sigue siendo utilizada para discriminar a los votantes opositores, pero también como mecanismo de control de los votantes identificados con el gobierno, cuya afiliación a alguno de los programas asistenciales del régimen los hace vulnerables a las presiones para ejercer el voto en sintonía con las expectativas gubernamentales<sup>8</sup>.

En definitiva, las pérdidas en «equidad y libertad» de los procesos comiciales en el país han tenido un impacto significativo y negativo en la «competitividad» de las elecciones. Ello ha dañado significativamente la confianza de importantes sectores de la ciudadanía en la eficacia y valor del voto como método para expresar las preferencias colectivas y ha desatado importantes alarmas en algunos sectores de la comunidad

7. Las palabras del presidente fueron: «Eso ya pasó. Entiérrse la lista de Tascón. Seguramente ya cumplió un papel importante, pero ahora debe ser enterrada» (tomado de *El Nacional*, 26.02.06, p. A2). La «lista de Tascón» no sólo no fue enterrada, sino que fue perfeccionada y complementada con más información acerca de las preferencias electorales y otros datos personales de todos los votantes y fue divulgada y utilizada sistemáticamente en los siguientes comicios, bajo el nuevo nombre de «lista Maisanta» o «software Maisanta». La organización civil venezolana Ciudadanía Activa divulgó en febrero del 2006 un documental de denuncia contentivo de testimonios e información acerca de la discriminación ejercida con esos mecanismos, cuyo título es «La Lista: Un pueblo bajo sospecha». Ver: <http://ciudadaniaactiva.org>.

8. Para un examen de la economía política de las misiones de asistencia social desarrolladas por el gobierno, incluyendo los mecanismos clientelares y coactivos para presionar por el voto pro-gubernamental ver M. PENFOLD-BECERRA (2005).

democrática internacional acerca de la calidad de las elecciones y de la democracia en el país<sup>9</sup>. La legitimidad de las autoridades elegidas o de los procesos comiciales en general, incluidos los referendos, también ha sufrido a consecuencia de la erosión del proceso mediante el cual la población selecciona y controla a dichas autoridades.

### *III.2. Derechos y libertades civiles y políticos*

Desde 1999 en adelante, el tercer requisito de la definición de democracia de Mainwaring, Brinks y Pérez-Liñán, la del ejercicio efectivo de los derechos y libertades civiles y políticos, también se ha visto negativamente afectado en Venezuela por efecto de la combinación entre la falta de autonomía e independencia de los poderes públicos y el decaimiento generalizado de la vigencia del Estado de derecho en el país.

Esta pauta de control hegemónico y parcialización de las autoridades públicas fue marcada por las actuaciones de la Asamblea Constituyente (ANC) en diciembre de 1999 y, desde aquel momento, se ha enraizado y acentuado como práctica político-institucional. En las semanas siguientes al referendo aprobatorio de la nueva constitucional (diciembre 1999), la ANC destituyó a todos los titulares de los poderes públicos, incluyendo al poder legislativo y judicial, al Fiscal, Contralor y a la junta directiva del CNE y nombró de manera provisional a sus nuevos ocupantes, sin ceñirse a las disposiciones constitucionales correspondientes. Para efectuar dichas destituciones y designaciones se apoyó en la tesis de la «supraconstitucionalidad» de sus actuaciones decretada por la Corte Suprema de Justicia. Con muy pocas excepciones, las autoridades designadas por la ANC estaban inequívocamente identificadas con los nuevos ocupantes en el poder.

En la actualidad, el Tribunal Supremo de Justicia está conformado por 32 magistrados, nombrados mediante procedimientos de dudosa legalidad y seleccionados atendiendo primordialmente al criterio de la identificación con la coalición en el poder. Por efecto del retiro de las fuerzas de oposición en las elecciones parlamentarias de diciembre del 2005, el poder legislativo está conformado exclusivamente por representantes de las fuerzas progubernamentales; no obstante, cuando el Parlamento estuvo compuesto de manera más plural (2000-2005), la mayoría oficialista impuso un estilo hegemónico y excluyente de toma de decisiones, de modo que aun estando presentes los sectores de oposición, y, teóricamente, la población representada por ellos, su capacidad para incidir en la formulación de leyes fue mínima.

La nueva Constitución contempla la inclusión de dos nuevas ramas del poder público: el Poder Ciudadano y el Poder Electoral. El Poder Ciudadano está compuesto por el Fiscal General de la República, el Contralor General de la República y el Defensor

9. Es interesante examinar los informes de las misiones de observación internacional que presenciaron las elecciones parlamentarias en diciembre del 2005. Los textos se refieren a los déficits y problemas detectados en las diversas áreas de la «governabilidad electoral». Si bien no llegan a cuestionar la legitimidad de las elecciones, hacen señalamientos críticos de peso, así como recomendaciones que, de cumplirse, supondrían romper el esquema de ventajismo y control gubernamental de la institución electoral. Ver OEA (2006), UE (2006), Bloque Parlamentario Europeo (2006).

del Pueblo, los 3 conspicuos militantes de organizaciones partidistas progubernamentales, incapacitados para actuar autónomamente en la defensa del ciudadano frente a los abusos cometidos por las autoridades públicas. Esta concentración de poderes en la rama ejecutiva y la pérdida de autonomía de los poderes legislativo, judicial, ciudadano y electoral es la consecuencia de la interacción entre el diseño institucional consagrado en la Constitución vigente, en el que deliberadamente se plasmó el predominio y desproporcionado protagonismo de la rama ejecutiva y la dinámica política efectiva marcada por el personalismo y la concentración de poder en la Presidencia y la cesión de capacidad decisoria en la rama ejecutiva y el presidente por parte de los partidos y agrupaciones que forman parte de la coalición gobernante.

Una mención especial merece el llamado Poder Electoral. En la designación, composición y funcionamiento del Consejo Nacional Electoral (CNE), como ente rector del poder electoral y de la actividad comicial en el país, confluyen el problema, ya señalado, de la falta de equidad del proceso comicial, junto con la ausencia de separación de los poderes, lo que marca nuevamente la tendencia al ventajismo progubernamental y el déficit de equidad y calidad de la competencia electoral. La garantía institucional individual más importante para el resguardo de la libertad y equidad, y en consecuencia para la competitividad de las elecciones, es la existencia de un órgano electoral independiente y con autoridad (Diamond y Morlino, 2004: 25), rasgo conspicuamente ausente en los eventos comiciales puestos en marcha desde el año 2000 en adelante.

Desde diciembre de 1999 las autoridades electorales seleccionadas tuvieron un carácter provisional, fueron designadas mediante procedimientos diferentes y/o contradictorios a los establecidos en la Constitución y las leyes, donde destaca la identificación partidista de sus miembros cuando, tanto la Constitución como la vigente ley del sufragio, consagran que los titulares de dicho poder deben ser personas sin vinculaciones partidistas. De ello ha resultado una conformación abiertamente favorable al gobierno en la composición del organismo electoral<sup>10</sup>. La designación de esas autoridades en abril del 2006 por la Asamblea Nacional, donde predominó una correlación de cuatro miembros progobierno y uno prooposición (distribución que se repite entre los 10 suplentes) acentuó las anteriores características, con excepción de la transitoriedad de los miembros.

Mediante estas prácticas, el CNE se convirtió en una pieza clave para la articulación del llamado «régimen autoritario electoral», en función de lo cual el organismo

10. Para el examen de las diversas designaciones de las autoridades electorales y sus desviaciones respecto de la legalidad consultar R. ANTELA (2003), Y. VALERY y R. RAMÍREZ (2001) y M. KORNBLITH (2003). La distorsión más resaltante en la composición del CNE es la partidización y parcialización de sus miembros, lo cual contradice la prohibición expresa consagrada en la Constitución de 1999, que establece (art. 296): «El Consejo Nacional Electoral estará integrado por cinco personas no vinculadas a organizaciones con fines políticos [...]». A su vez esta disposición se diferencia de la norma contenida en la Constitución colombiana, según la cual: «El Consejo Nacional Electoral se compondrá del número de miembros que determine la ley, que no debe ser menor de siete. Serán elegidos por el Consejo de Estado para un período de cuatro años, de ternas elaboradas por los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y deberá reflejar la composición política del Congreso» (art. 264).

electoral ha sufrido una intensa, sistemática y cabal reingeniería, orientada hacia su conversión en la instancia estatal responsable de asegurar el triunfo electoral y la permanencia en el poder de sus actuales ocupantes<sup>11</sup>. Ello ha generado intensos debates públicos, y la creciente pérdida de confianza de la población en el CNE y en los procesos comiciales en el país<sup>12</sup>.

La falta de autonomía y separación de los poderes y la hegemonía oficialista en su composición eliminó los pesos y contrapesos y los controles horizontales (*horizontal accountability*), mientras que la parcialización y ventajismo de la esfera electoral debilita y reduce a una mínima expresión el control vertical (*vertical accountability*) a las acciones y decisiones de las autoridades elegidas<sup>13</sup>. En tales condiciones, desde el ciudadano común hasta los actores políticos identificados con la oposición o con posiciones críticas respecto de los ocupantes del poder se convierten en víctimas del capricho y de la arbitrariedad que caracterizan al ejercicio de los poderes públicos en el país. Y más allá del ámbito estrictamente político, ello ha acarreado consecuencias dramáticas en el campo del respeto de los derechos humanos.

La falta de separación de poderes y el ejercicio abusivo y arbitrario del poder ha redundado en el decaimiento generalizado de la vigencia del Estado de derecho en el país. Ello ha sido reforzado con la activa promulgación de legislación que penaliza la disidencia y el cuestionamiento a las autoridades públicas y sus gestiones, reinstaura los delitos de desacato, restringe el ejercicio de la libertad de expresión y la actividad de los medios masivos de comunicación y que pretende controlar a las organizaciones autónomas de la sociedad civil. Estos aspectos han sido ampliamente destacados y documentados con creciente preocupación por diversas organizaciones nacionales, hemisféricas e internacionales<sup>14</sup>.

11. Para un examen de la importancia y funciones de la institucionalidad electoral y su relación con la legitimidad de las elecciones y la democracia ver: S. MOZAFFAR y A. SCHEDLER (2002).

12. Según diversas encuestas de opinión, las percepciones públicas en torno al CNE, la neutralidad del organismo y la pulcritud de las elecciones están altamente parcializadas y divididas. En febrero del 2006, Consultores 21 reportaba que el 54% de los consultados opinaba que el CNE «trabajaba por el país», el 45% lo consideraba un organismo imparcial, mientras que el 49% lo consideraba parcializado, el 49% expresaba mucha confianza en el organismo, otro 49% expresaba «poco o nada confianza» en el CNE y el 48% opinaba que en Venezuela no se respeta la opinión del elector, mientras que el 49% opinaba que sí se respetan las opiniones del elector. (Ver Consultores 21, febrero del 2006). La reciente encuesta de Datanálisis (mayo del 2006) muestra que el 50,9% confía en el CNE, y que el 43,2% no confía. Al desglosar los porcentajes por afiliación política se obtiene que el 78,4% de quienes se identifican como favorables al gobierno confía en el CNE, mientras que el 88,7% de los opositores desconfía del organismo electoral (tomado de *El Nacional*, 24.06.2006).

13. Existe una creciente bibliografía sobre el tema de *accountability*, en sus versiones horizontal, vertical y societal. Consultar: S. MAINWARING y W. WELNA (2003).

14. Ver por ejemplo los informes de la CIDH (2003), C. CORREA y A. CAÑIZALES (2005), FREEDOM HOUSE (2005), HUMAN RIGHTS WATCH (2004), PROVEA (2006).

### *III.3. Sujeción del sector militar al sector civil*

El cuarto requisito de la definición de democracia empleada hace mención al gobierno ejercido por las autoridades elegidas y no por poderes fácticos extraelectorales y a la sujeción del sector militar al poder civil. Este requisito se identifica con la dimensión de la «soberanía» de la definición de la calidad de la democracia propuesta por Levine y Molina.

En el caso venezolano actual, esta condición se encuentra significativamente distorsionada por la naturaleza cívico-militar de la coalición en el poder, al punto que incluso se cuestiona el principio de la sujeción del sector militar al gobierno civil, en tanto que las diferencias entre ambos sectores se difuminan al ser actores y agentes de la llamada revolución bolivariana, donde las formalidades del acceso y ejercicio del poder desde la óptica liberal y democrática pierden relevancia como referencias para la estructuración de la sociedad venezolana. En este contexto, el trípode «caudillo-ejército-pueblo» enunciado por Ceresole, adquiere mucho mayor sentido y pertinencia como el principio articulador de la dinámica sociopolítica. El régimen se define como una alianza cívico-militar, basada en una ideología de la seguridad nacional en la que todos los sectores están comprometidos con la seguridad, defensa y desarrollo nacionales, difuminándose los límites de las competencias de cada sector. Esta redefinición, plasmada en la Constitución vigente, sustenta la creciente «securitización» y militarización de la gestión pública y de las interacciones colectivas.

Desde el año 1999 ha ocurrido una importante expansión de las competencias militares a ámbitos civiles, la pérdida del carácter institucional de las Fuerzas Armadas, su identificación con el proyecto político y la dirección personal del presidente, junto con la multiplicación de militares activos y retirados en funciones públicas; adicionalmente se ha producido una creciente presencia de militares retirados identificados con las fuerzas gubernamentales en cargos de elección popular, como gobernaciones, alcaldías y los diversos cargos de representación en los cuerpos legislativos nacionales y locales. El tradicional Plan República, consistente en la participación de efectivos militares en actividades de apoyo y acompañamiento a los procesos comiciales en el país, se ha reforzado en número de efectivos, protagonismo y áreas de competencia desde el año 2000 hasta el presente.

El orden sociopolítico venezolano está crecientemente marcado por la militarización de las relaciones entre el gobierno y la ciudadanía. Iniciativas como la creación de amplias fuerzas de reservistas y de entrega de armas a grupos identificados con la «revolución», junto con la creciente «securitización» de la concepción del desarrollo y uso de las Fuerzas Armadas en la sociedad expresan esta tendencia. La argumentación esgrimida por los actores gubernamentales es la preparación para afrontar una supuesta «guerra asimétrica» entre Venezuela y los Estados Unidos, que sería provocada por una inminente invasión norteamericana al territorio venezolano. Este tipo de discurso ha servido como recurso justificador de la inversión en armas por parte del régimen, así

como para la creación de las reservas y milicias y la puesta en marcha de ejercicios de simulación de guerra como respuesta y preparación de la supuesta invasión<sup>15</sup>.

En este sentido, la cuarta condición de la definición de la democracia examinada no se cumple en el caso venezolano, no tanto porque no exista control del poder militar por parte del poder civil, sino porque la naturaleza cívico-militar de la coalición de gobierno impregna todo el proceso decisorio y las interacciones sociales con la racionalidad militarista, generalmente en abierta contradicción con los valores de la democracia y con el protagonismo de los actores típicamente democráticos.

#### *III.4. Síntesis: relación entre elecciones y derechos civiles y políticos*

Como síntesis de esta sección, presentaremos un examen de las posibles relaciones que se establecen entre las 3 dimensiones de la democracia que hemos examinado para el caso venezolano, haciendo énfasis no sólo en su caracterización individual, sino en las relaciones que se establecen entre ellas.

Respecto a la relación entre elecciones, democracia y derechos y libertades civiles y políticos, algunos autores (Lindberg, 2006) han señalado que existe una correlación positiva entre el incremento del número de elecciones y el incremento de la protección de los derechos y libertades civiles y políticos, de lo que se concluye que, en general, los procesos electorales son instrumentos eficaces de democratización y de profundización de las pautas y cultura democráticas. Esa relación pareció funcionar adecuadamente en Venezuela durante el lapso 1958-1993. No obstante, la falta de compromiso sustantivo de la nueva clase política con los valores y prácticas de la democracia, el intento deliberado de debilitar y desplazar a la democracia representativa, la pérdida de la libertad, equidad y carácter competitivo de las elecciones, el carácter cívico-militar de la coalición gobernante y la vigencia del trípode caudillo-ejército-pueblo como eje articulador de la dinámica sociopolítica, han marcado la pérdida de la cualidad democrática del orden político venezolano, a pesar de la proliferación de los eventos comiciales.

La multiplicación de procesos comiciales en el lapso 1999-2005 ha coincidido con el decaimiento del ejercicio de los derechos políticos y libertades civiles. Ello se deriva tanto de la pérdida de la cualidad democrática y pluralista de los procesos electorales (lo que les impide actuar como multiplicadores de pautas democráticas), como

15. A finales del 2004 el gobierno acordó la adquisición de 100.000 rifles rusos Kalashnikov, está planteada la adquisición de una flota de 24 aviones caza Sukoi rusos y la instalación de una fábrica de fusiles y de municiones rusos. El primer lote de 30.000 fusiles arribó al país en el año 2006. El presidente Chávez ofreció entregar 15.000 mil fusiles Kalashnikov de un nuevo lote por llegar al Frente Francisco de Miranda (FFM) compuesto por jóvenes civiles, interesados en «fortalecer el pensamiento antiimperialista en los luchadores sociales bolivarianos y en el pueblo venezolano», cuya organización y estructura dependen del Ejecutivo nacional. En el acto de ofrecimiento de las armas, en una polémica declaración el presidente afirmó: «Si por ejemplo, el imperio norteamericano se atreviera, se le ocurriera venir aquí a invadir nuestra patria para tratar de cercenar nuestra revolución, los 25.000 muchachos y muchachas del FFM se irán a las armas, nos iremos a las armas» (*El Nacional*, 01.07.2006).

del resquebrajamiento del sistema institucional de protección y fomento de dichos derechos y libertades, ocasionado por la antes mencionada pérdida de autonomía e independencia de los poderes y, en definitiva, por el ostensible debilitamiento del Estado de derecho en el país.

Según el reciente reporte de *Freedom House* (2006), de los 35 países que componen América Latina, 24 de ellos fueron catalogados como «libres» atendiendo al desempeño de los indicadores de derechos políticos y libertades civiles; 9 fueron considerados «parcialmente libres»; y 2 fueron catalogados como «no libres» (Cuba y Haití). Venezuela fue clasificado como país «parcialmente libre» entre 1992 y 1996 debido a la sucesión de eventos críticos en dicho lapso (intentos de golpe, destitución del presidente, crisis financiera), y nuevamente ha sido ubicado en esa categoría entre los años 1999 y 2005, debido «al incremento en la militarización del gobierno, la corrupción y la intimidación a los votantes durante las elecciones nacionales» (*Freedom House*, 2006: 2).

En síntesis, al adoptar la perspectiva conceptual de incluir a Venezuela en el grupo de países que poseen un «régimen autoritario electoral» se quiere destacar las significativas limitaciones y distorsiones que caracterizan el ejercicio de los derechos civiles y políticos que hoy en día marcan la dinámica político-electoral del país y las dificultades para catalogar al régimen actual como plenamente democrático. Tratándose de una sociedad que logró conquistar importantes avances en el ejercicio democrático y en la práctica electoral durante varias décadas (sin dejar de reconocer la existencia de dificultades y limitaciones), la situación actual significa un drástico decaimiento respecto de la historia venezolana reciente y en relación a la dinámica propia de buena parte del hemisferio americano. Esta ubicación conceptual tiene importantes consecuencias para la determinación de la calidad de la democracia en Venezuela, además de las diversas consecuencias práctico-políticas que se derivan para el ejercicio de la ciudadanía en este tipo de régimen.

#### IV. TIPO DE RÉGIMEN Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN VENEZUELA

El punto de partida del valioso esfuerzo teórico plasmado en el trabajo de Levine y Molina es, como ellos mismos señalan, que la implantación y durabilidad de los regímenes democráticos en la región ha dado lugar a un cambio en el foco de atención de los académicos especializados en el estudio de esta temática, dando lugar al estudio de la calidad de la democracia. Ubicados en este paradigma, los autores proponen disociar la atención sobre la calidad de la democracia en la región y en los países que la componen de la problemática acerca de la efectividad de los gobiernos.

Sin embargo, casos como el de la Venezuela de Chávez, y posiblemente el de la Bolivia de Evo Morales, replantean la temática del tipo de régimen y la discusión acerca de las transiciones, siendo que en ambos casos se ha planteado la «refundación de la república» mediante asambleas constituyentes y se etiqueta tal empeño como el paso de una democracia representativa a una democracia participativa. Para casos como éstos, la selección e interpretación de los indicadores de la calidad de la democracia podría

variar enormemente dependiendo de la perspectiva que se adopte respecto a la definición del régimen y de su posible evolución (su transición).

La coalición gobernante en Venezuela y los principales voceros, teóricos y defensores del modelo sociopolítico que se ha pretendido implantar en el país desde la llegada de Chávez al poder se ubican en la perspectiva del cambio de régimen, del paso de una democracia representativa a una democracia participativa; podría entenderse como la transición de un tipo de gobierno a otro tipo de régimen. Desde esta óptica, cabría preguntarse si tiene cabida el intento de encuadrar a Venezuela en los parámetros de las dimensiones utilizadas para examinar la calidad de la democracia desde una perspectiva comparativa, que supone la existencia de regímenes democráticos que comparten rasgos definitorios comunes, que aspiran alcanzar un tipo ideal común y que varían en el desarrollo alcanzado en cada una de las dimensiones de la calidad de la democracia definida por los autores.

Los defensores y promotores de la llamada «revolución bolivariana» podrían argumentar con comodidad que ni el tipo ideal, ni el modelo de partida, ni las dimensiones seleccionadas, se identifican con el modelo que se aspira implantar en el país o que ya está en marcha. Desde la perspectiva analítica y comparada propuesta por Levine y Molina, saltan a la vista las debilidades y deficiencias presentes en Venezuela en cada una de las dimensiones e indicadores de la calidad de la democracia, con lo que podrían esperarse mayores descensos aun en los índices particulares y globales de la calidad de la democracia que ya registra Venezuela, bien sea en el convencional índice de *Freedom House*, como en el índice propuesto por Levine y Molina, según el cual Venezuela obtiene una puntuación de 67,8, sólo por encima de Colombia y de Guatemala. Desde la perspectiva del cambio de régimen, tales déficits apuntan hacia la consolidación de un orden que se escapa de la expectativa del modelo democrático liberal, en virtud de lo cual las puntuaciones obtenidas en cada dimensión y sus indicadores, más que como deficiencias, deberían ser interpretadas como rasgos característicos, resultados inducidos intencionalmente y buscados, que sirven de sustento a un tipo diferente de régimen: la llamada «revolución bolivariana» para unos, para otros un «régimen autoritario electoral».

## V. BIBLIOGRAFÍA

- ANTELA, R. *La composición jurídico-política del CNE*. Caracas, 28 de agosto de 2003 (mimeo).
- BROOKER, Paul. *Non-Democratic Regimes. Theory, Government and Politics*. New York: St. Martin's Press, 2000.
- CAROTHERS, Thomas. The Backlash Against Democracy Promotion. *Foreign Affairs*, 2006, marzo-abril, vol. 85, n.º 2: 1-8.
- CHÁVEZ, Hugo. *El nuevo mapa estratégico. Intervenciones del Presidente Hugo Chávez*. Editado por Martha Harnecker, Caracas, 12 y 13 de noviembre del 2004 (mimeo). <http://www.fmln.ca/biblioteca/>.
- COLLIER, David y LEVITSKY, Steven. Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research. *World Politics*, 1997, n.º 3: 430-451.



- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Informe sobre los Derechos Humanos en Venezuela*. OEA-CIDH, octubre del 2003. <http://www.cidh.org>.
- CONSULTORES 21. *Presentación Estudio Perfil 21 n.º 65*. Caracas, 2006 (mimeo).
- CORRALES, Javier. Hugo Boss. How Chávez is refashioning dictatorship for a democratic era. *Foreign Policy*, 2006, enero-febrero.
- CORREA, Carlos y CAÑIZALES, Andrés (coords.). *Venezuela. Situación del derecho a la libertad de expresión e información. Informe 2005*. Caracas: Fundación Konrad Adenauer-Espacio Público-Instituto Prensa y Libertad, 2006.
- DIAMOND, Larry y MORLINO, Leonardo. The Quality of Democracy. An Overview. *Journal of Democracy*, 2004, vol. 15, n.º 4: 20-31.
- FREEDOM HOUSE. *Freedom in the Americas Today, 2006*. <http://www.freedomhouse.org>.
- FRIEDMAN, Thomas. The First Law of Petropolitics. *Foreign Policy*, 2006, mayo-junio: 28-36.
- HAGOPIAN, Frances y MAINWARING, Scott (eds.). *The Third Wave of Democratization in Latin America, Advances and Setback*. New York: Cambridge University Press, 2005.
- HUMAN RIGHTS WATCH. *Rigging the Rule of Law: Judicial Independence Under Siege in Venezuela*, 2004, junio, vol. 16, n.º 3 (B). [www.hrw.org](http://www.hrw.org).
- KORNBLITH, Miriam. La tortuosa designación de los miembros del CNE. *Debates IESA*, 2003, vol. 8, n.º 4: 49-56.
- Situación y perspectivas de los partidos políticos en Venezuela. En INTERNACIONAL IDEA. *Situación y perspectivas de los partidos en la región andina*. Lima, 2004, pp. 113-139.
- The Referendum in Venezuela: Elections versus Democracy. *Journal of Democracy*, 2005, enero, 16: 124-137.
- ¿Cómo construir un partido hegemónico? *Revista SIC*, 2005, julio, n.º 676: 249-251.
- Las elecciones presidenciales en Venezuela: De una democracia representativa a un régimen autoritario electoral. *Desafíos*, 2006, n.º 14 (en prensa).
- LEVITSKY, Steven y WAY, Lucan. The Rise of Competitive Authoritarianism. *Journal of Democracy*, 2002, vol. 13, n.º 2: 52-65.
- LINDBERG, Staffan I. The Surprising Significance of African Elections. *Journal of Democracy*, 2006, vol. 17, n.º 1: 139-151.
- Tragic Protest: Why Do Opposition Parties Boycott Elections? En SCHEDLER, A. (ed.). *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2006, pp. 149-163.
- LINZ, Juan. *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Boulder, London: Lynne Rienner Publishers, 2000.
- MAINWARING, Scott. Party Objectives in Authoritarian regimes with Elections or fragile Democracies: A Dual Game. En MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy R. (eds.). *Christian Democracy in Latin America: Electoral Competition and Regime Conflicts*. Stanford: University Press, 2003, pp. 3-29.
- MAINWARING, Scott; BRINKS, Daniel y PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Classifying Political Regimes in Latin America, 1945-1999. *Studies in Comparative International Development*, 2001, vol. 36, n.º 1: 37-65.
- MAINWARING, Scott y PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Latin American Democratization since 1978: Democratic Transitions, Breakdowns, and Erosions. En HAGOPIAN, Frances y MAINWARING, Scott (eds.). *The Third Wave of Democratization in Latin America, Advances and Setbacks*. New York: Cambridge University Press, 2005.
- MAINWARING, Scott y WELNA, Christopher. *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

- MOVIMIENTO QUINTA REPÚBLICA-COMANDO TÁCTICO NACIONAL. *Plan de Campaña 2006*. MVR-CTN-Dirección de Organización y Política Electoral, enero del 2006 (mimeo).
- MOZAFFAR, Sh. y SCHEDLER, A. The Comparative Study of Electoral Governance-Introduction. *International Political Science Review*, 2002, vol. 23, n.º 1: 5-27.
- OTTAWAY, Marina. *Democracy Challenged. The Rise of Semi-Authoritarianism*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2003.
- PASTOR, Robert A. The Third Dimension of Accountability: The International Community in National Elections. En SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry y PLATTNER, Marc F. (eds.). *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1999, pp. 123-150.
- PENFOLD-BECERRA, Michael. *Social Funds, Clientelism and Redistribution: Chávez's 'Misiones' Programs in Comparative Perspective*. Working Paper, IESA, 2005.
- PROVEA. Situación de los derechos humanos en Venezuela. Informe anual octubre 2004/septiembre 2005. Caracas, Venezuela, 2006. <http://www.derechos.org.ve/publicaciones/>.
- RACHADELL, Manuel. El régimen electoral en la Constitución de 1999. *Politeia*, 2001, enero-junio, n.º 26: 215-244.
- REY, Juan Carlos. El futuro de la Democracia en Venezuela. En REY, J. C. *El futuro de la democracia en Venezuela*. Caracas, Serie Estudios-Colección IDEA, 1989, pp. 249-311.
- *El ideario bolivariano y la democracia en la Venezuela del siglo XXI*. Caracas: IDEA, 2005 (mimeo).
- SCHEDLER, Andreas. The Nested Game of Democratization by Elections. *International Political Science Review*, 2002, vol. 23, n.º 1: 103-122.
- The Menu of Manipulation. *Journal of Democracy*, 2002, vol. 13, n.º 2: 36-50.
- (ed.). *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2006.
- SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry y PLATTNER, Marc F. (eds.). *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1999.
- VALERY, Yolanda y RAMÍREZ, Roselena. *La conspiración de los sordos. Megafracaso 2000*. Caracas: Fundación Andrés Mata, 2001.