

COLEGIO INTERAMERICANO DE DEFENSA  
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS  
CURSO XXXVII

**TRABAJO DE INVESTIGACION**

***"Los Avances y Desafíos para la  
Consolidación de la Democracia en  
América Latina a fines del Siglo XX"***



**DRA. V. MICHELLE BACHELET J.  
CHILE**

**WASHINGTON, DC., MAYO DE 1998.**



COLEGIO INTERAMERICANO DE DEFENSA  
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS  
CURSO XXXVII

***"Los Avances y Desafíos para la  
Consolidación de la Democracia en  
América Latina a fines del Siglo XX"***

POR

**DRA. V. MICHELLE BACHELET J.  
CHILE**

Trabajo de Investigación presentado al  
Colegio Interamericano de Defensa  
como requisito para la obtención del  
Diploma aprobatorio del Curso Superior  
de Defensa Continental.

**FORT LESLEY J. McNAIR · WASHINGTON, DC.**

**MAYO DE 1998**

## **RESUMEN**

Certifico que he leído este Trabajo de Investigación y lo encuentro aceptable en cuanto a contenido científico y lenguaje.

---

CONSULTOR

---

FECHA

Certifico que he revisado este Trabajo de Investigación y lo he encontrado ajustado a la Normativa y Metodología del CID.

---

CORONEL FREDDY MONTENEGRO  
VENEZUELA  
ASESOR COORDINADOR

---

FECHA

## **NOTA ACLARATORIA**

Las opiniones emitidas en el presente trabajo son de la exclusiva responsabilidad del autor y no representan la posición del Gobierno de Chile, ni del CID.

## **AUTORIZACIÓN**

Autorizo al Colegio Interamericano de Defensa la publicación de este trabajo como artículo de Lectura Seleccionada o en la Revista del Colegio.

---

DRA. V. MICHELLE BACHELET J.  
CHILE

FECHA: MAYO DE 1998

## INDICE

CAPITULO PAGINA		
I	INTRODUCCION	1
II	DESARROLLO Y PERSPECTIVA HISTORICA EN LA REGION.	6
	Las Olas Democráticas en el Mundo	
	La Tercera Ola en la Región	
III 9	EL CONCEPTO DE DEMOCRACIA EN EL CONTEXTO	ACTUAL
	Existe un Sólo Tipo de Democracia ?	
	De qué Democracia estamos Hablando ?	
	Pilares Fundamentales de la Democracia.	
	Lo que No es Democracia.	
	La Democracia Que Queremos	
IV	FACTORES EN LA CONSOLIDACION DE LA DEMOCRACIA EN AMERICA LATINA	17
	LA GOBERNABILIDAD	
	Qué es Gobernabilidad?	
	Factores Condicionantes de la Gobernabilidad	
	La Legitimidad y la Representatividad en la Región	
	La Corrupción y la Gobernabilidad	

## ECONOMIA Y DEMOCRACIA

Existe un Orden Natural entre los dos?

El Mito de la Ventaja del Autoritarismo  
El Caso de los Tigres Asiáticos

Las Ventajas de la Democracia

El Desafío del Crecimiento con Equidad

## LA REFORMA DEL ESTADO 30

La Necesidad de Reinventar el Estado

La Modernización de la Gestión Pública

## EL ROL DE LOS PARTIDOS POLITICOS 33

Son Necesarios los Partidos para la Democracia ?

La Crisis de Legitimidad y Representatividad

La Abstención Electoral: Qué pasó con la soberanía popular ?

Los Casos de Venezuela, Argentina y Chile.

La "Competencia" de los Medios de Comunicación de Masas

Existen Alternativas a los Partidos Políticos en la Democracia?

## LA SOCIEDAD CIVIL Y LA DEMOCRACIA

Qué se Entiende por Sociedad Civil?

Rol e Importancia en la Democracia

Cual es el Estado de Desarrollo en América Latina ?

43 EL ROL DE LOS MILITARES EN LA DEMOCRACIA

Problemas Actuales que Contaminan las Relaciones Civiles- Militares en la Región

Qué esperan los Militares de los Civiles?

Son los Militares una Amenaza o una Oportunidad para la Democracia en la Región?

45 LA OEA Y LA PROMOCION Y DEFENSA DE LA DEMOCRACIA EN LA REGION.

Promoción y Defensa de la Democracia:  
Una Prioridad Política

La Resolución 1080, el Protocolo de Washington y sus Aplicaciones Prácticas en el Continente

Perspectivas: La Cumbre de Santiago de Abril de 1998

V AVANCES Y DESAFIOS DE LA DEMOCRACIA EN LA REGION 49

UNA REFLEXION PREVIA INDISPENSABLE

DIAGNOSTICO DE AVANCES Y DESAFIOS

Logros y avances de la Democracia

De Qué está Enferma nuestra Democracia? Retos y Obstáculos

VI CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 55

Qué Tenemos?

Qué Hace Falta?

Cómo Seguimos Avanzando?

## ANEXOS

1. Estudio realizado por Freedom House sobre las libertades en la Región en 1997.
2. El Funcionamiento de la democracia . Avances y Obstáculos.
3. Indicadores de Riesgo de los Países de la Región

## BIBLIOGRAFIA

# **LOS AVANCES Y DESAFIOS PARA LA CONSOLIDACION DE LA DEMOCRACIA EN AMERICA LATINA A FINES DEL SIGLO XX.**

## **CAPITULO I**

### **Introducción**

El Hemisferio hoy día está conformado por naciones donde el sistema político democrático es ampliamente predominante, escenario completamente distinto de hace 20 a 30 años atrás. Esta época ha sido denominada por algunos académicos, como la tercera ola democratizadora, siendo recibida con mucha alegría por todo el mundo democrático.

A la euforia inicial del logro de gobiernos democráticos en la Región, le siguió un periodo de análisis mas preciso y descarnado del proceso, que mostró realidades no tan optimistas. La mera elección de gobernantes por vía democrática, siendo un importante logro o meta en ausencia de democracia, ya no es suficiente y comienzan a evidenciarse por un lado, los dilemas de la Región, y por otro, los obstáculos y dificultades del sistema político para resolverlos.

Nos enfrentamos a una América Latina con diversos grados de desarrollo de su democracia. Democracias de larga data, como en los casos de Colombia, Venezuela, Costa Rica, pero dónde persisten crónicas contradicciones sociales y económicas; sociedades con democracias emergentes, algunas luego de un largo período de gobiernos autoritarios, como en los casos de Argentina, Perú, Chile, Bolivia, Brasil; y democracias en proceso de construcción de la paz, luego de largos conflictos internos armados. Cada una de estas democracias tienen ante sí dilemas propios y específicos de la construcción de su democracia, junto a dilemas derivados del carácter de la época y del contexto internacional diferente, aún algo confuso, pero globalizado y profundamente interdependiente y conectado en todos sus ámbitos.

Cabe entonces hacerse la pregunta ¿Qué democracia quieren los pueblos de América Latina? ¿Qué esperan de ella? Por otro lado ¿está garantizada la democracia en la Región o es de esperar una ola reversa, como si se tratara de un proceso históricamente predeterminado contra el cual nada pudiéramos hacer?

Si creemos que la historia la desarrollan sus pueblos, debemos preguntarnos por los desafíos de la democracia. Sin duda un gran reto es lograr articular un modelo político y económico, que logre un crecimiento económico sostenido que permita enfrentar los problemas más urgentes de nuestras sociedades .

Però a la vez se requiere en el marco de una democracia representativa actualmente existente, pero aún no suficientemente participativa, que tanto las antiguas como las nuevas democracias sean capaces de desarrollar por un lado una institucionalidad orgánica, jurídica y política, basada en el Estado de

Derecho, que las transforme en sistemas políticos sostenibles en el tiempo, pero que a la vez, logren desarrollar los mecanismos, procedimientos y espacios que permitan articular adecuadamente las relaciones entre el Estado y la Sociedad.

¡ Menuda tarea !, sobre todo si se toma en consideración que gran cantidad de beneficios de las reformas político-institucionales y económicas tienen efecto a largo plazo y que por ahora se ven, con meridiana claridad, sólo sus efectos negativos.

Se ha denominado como democracia a todos aquellos gobiernos electos por votación universal, y eso corresponde a la denominada **Democracia Representativa** la cual, a esta altura de nuestras historias, es claramente insuficiente. Se asume que la democracia es un sistema político mejor por que abre y amplía el espacio de libertades de los ciudadanos de una nación, y por ende es mayor su apoyo al proceso, una legitimidad a la legalidad electoral, etc. Sin embargo ¿Esto ocurre efectivamente así?

Los estudios desarrollados por la organización Freedom House (que viene realizando estos estudios desde 1970) demuestran que existiendo en la Región una gran cantidad de democracias, no todos los países pueden ser calificados de libres, de acuerdo a los parámetros por ellos utilizados. De hecho, solo 20 de estos países pueden catalogarse de libres y 14 como parcialmente libres, en función de los derechos políticos y las libertades civiles que gozan los ciudadanos de la región.

Este hallazgo insinúa fuertemente que la democracia formal no es necesariamente sinónimo de libertad, aunque sin duda puedan existir problemas con el instrumento u observadores utilizados en la evaluación y análisis de sociedades tan diversas.

Cuando uno asume que la democracia es un sistema político mejor, está pensando en un modelo de estructuración de la Sociedad y el Estado que se articule de tal forma que logre su objeto último, el bien común para todos sus ciudadanos. Entonces cabe plantearse si estas democracias han hecho esfuerzos serios por desarrollar lo que algunos estudiosos han denominado un buen Gobierno, entendiendo por éste "la búsqueda democrática de colocar el orden público al servicio de enfrentar los problemas de la mayoría"<sup>1</sup>.

Este es un tema que salta a la vista cuando se analiza ese número de países caribeños considerados democráticos por un lado y libres por otro, pero que tienen enormes tasas de desempleo y pobreza, entre otras variables, que hacen preguntarse si efectivamente existe allí un buen Gobierno, que es lo que en definitiva buscan los gobernados.

---

<sup>1</sup> Torres Rivas, Edelberto " Democracy and the Metaphor of Good Government" Pag 49 -57 en "The Consolidation of Democracy in Latin America" edited by Joseph S. Tulchin, Woodrow Wilson Center, Current Studies on Latin America. 1995

Surgen diversos problemas al intentar analizar los sucesos de la Región. Por un lado está el peligro o tentación de analizar estas experiencias, bajo la exclusiva óptica de la democracia liberal y específicamente anglosajona, y de acorde a esto todo lo que no coincida con ella no sería entonces democrático. Esto sería sin duda erróneo dado que la democracia liberal es una construcción histórica y humana y por ende sujeta a modificaciones, a cambios pertinentes con las culturas, tradiciones, especificidades y realidades de las naciones.

Como la democracia liberal es una opción histórica determinada y no necesariamente el único modelo de democracia aceptable, intentaremos analizar los elementos fundamentales de una democracia sin apellidos, en el convencimiento que por su misma naturaleza no puede existir una sola democracia sino varios tipos de democracias de acuerdo a la tradición y cultura política de las naciones. Esto plantea el dilema de las variables a seleccionar y los instrumentos a usar en un intento de cuantificar avances y retos existentes, si no nos hemos puesto de acuerdo previamente de qué democracia estamos hablando.

Más aún, tampoco las democracias liberales o no, de larga data en la Región, han sido necesariamente sinónimo de Buen Gobierno, sobre todo en relación a la igualdad de oportunidades y condiciones que gozan sus ciudadanos.

Lo que lleva al tema de, qué democracia queremos, así como, qué entenderemos por consolidación de la democracia, y ¿cuáles son aquellos factores determinantes en su gestación y cuya promoción y fortalecimiento pueda, junto con el combate de aquellos elementos debilitadores, contribuir a desarrollar un sistema democrático sólido y sustentable en las Américas?

Uno de los factores a abordar será el de la gobernabilidad, concepto desarrollado en Latinoamérica, más amplio que Gobierno (Governance), dado que incorpora además del ejercicio de Gobierno propiamente tal, todas las condiciones necesarias para que esta función pueda desempeñarse con eficacia, legitimidad y apoyo social. En este mismo sentido se analizarán cuáles son estas condiciones, la crisis de representatividad y legitimidad de los sistemas políticos, así como el problema de la corrupción.

Otro elemento que durante años fue obviado como un elemento básico, es el de la economía y la relación existente entre democracia y desarrollo económico. Pese al intenso y no acabado debate sobre cual debe preceder a cual, lo que está claro es que existe una relación indiscutible entre crecimiento económico y desarrollo político. En tal sentido surge la pregunta, cuales son aquellos desafíos fundamentales en el terreno económico que puedan contribuir al fortalecimiento o al colapso del sistema democrático. Es claro también en este aspecto, que si bien puede existir crecimiento económico sin democracia, un gobierno democrático no puede funcionar adecuadamente si no existe crecimiento económico, estando ambos elementos muy unidos.

Por otra parte, si bien se ha aprendido a compatibilizar estabilidad, crecimiento y apertura, no ocurre lo mismo, sin embargo, con la equidad, subsistiendo grupos de exclusión y de pobreza en niveles iguales o peores que antaño, al desarrollarse modelos tendientes a concentrar la riqueza. Esto

ha llevado a algunos estudiosos a plantearse la contradicción entre esta situación y su compatibilidad con la democracia, y si ello constituye un factor negativo para su consolidación o para la gobernabilidad de un país.

Los países de la Región han venido desarrollando durante la década de los 90, una serie de necesarias reformas económicas de manera de incorporarse más activa y eficazmente al proceso de modernización y globalización, en esto la región se ha puesto al día después de un atraso de décadas.

Asimismo, la crisis de Estado benefactor ha planteado la necesidad, tanto en viejas y nuevas democracias, de desarrollar reformas institucionales que incluyan aspectos tales como: las características, el rol y el futuro del Estado nacional, la visión estratégica con que los países responden a los desafíos y los procesos de regionalización y descentralización, así como la necesidad de transformar las instituciones, de manera de darle sustentabilidad a estas reformas. Pero las reformas políticas son esencialmente necesarias para garantizar también la consolidación de la democracia, logrando la continuidad de esta.

Para algunos, en aquellas democracias emergentes el riesgo fundamental a su consolidación, proviene desde el interior del mismo sistema. La Región no ha estado exenta de ejemplos de democracias puestas en peligro, por los mismos presidentes democráticamente electos, a través de acciones arbitrarias que han contribuido a fortalecer el poder Ejecutivo en detrimento de los otros poderes del Estado. Es una situación que puede calificarse, al menos, de poco democrática. Este tipo de democracias ha sido denominado por algunos autores como democracias delegativas, como democraduras, y para muchos estudiosos constituye el mayor riesgo para la consolidación democrática.

Es así como de acuerdo a Douglas Payne<sup>2</sup> "Lo que ha estado sucediendo en Latinoamérica hoy día es que el ciclo democrático que empezara en la década de los ochenta, se ha ido desarrollando hacia un estado intermedio de autoritarismo híbrido...", o lo que él ha llamado el autoritarismo de mercado.

Otro factor a considerar es el rol que en América Latina juegan actores tales como los partidos políticos, estructuras tradicionalmente de gran importancia en el juego político democrático, pero disminuidos en el contexto actual. Así como el de la sociedad civil, concepto muy de moda en el ámbito académico, existiendo un generalizado consenso que juega y debe jugar un importante papel como sociedad organizada responsablemente, así como el rol de control social necesario en toda democracia y que tiene como contrapartida aquel proceso denominado en inglés accountability y que si bien no existe una palabra única en español viene a ser una mezcla de Responsabilidad y Rendición de Cuentas ante la nación, por parte de los Poderes del Estado.

---

<sup>2</sup> Payne, Douglas: "Latin America and the Caribbean : Storms warnings."  
Fuente: Internet.1996

Sana costumbre como forma de evitar el peso exagerado de uno sobre otro que ponga en peligro el funcionamiento de una verdadera democracia.

Otro elemento que jugó un gran rol en las últimas décadas, fue el factor militar. Si bien éste, no parece ser preponderante en la actual coyuntura mundial ni en la Región, los militares siguen teniendo un protagonismo importante como actores en nuestras sociedades. Y aunque la detención de la democracia producto de un golpe militar (últimos intentos en la región sucedieron en Venezuela, en el año 1993 en contra del Presidente Carlos Andrés Pérez y en Paraguay, el año 1996 en contra del Presidente Guasmosi) no parece constituir una tendencia y por tanto no constituye un riesgo muy importante para la democracia en la Región, es un elemento siempre presente, que hace necesario, en el actual contexto internacional y nacional, analizar el rol y la relación de los civiles y militares y cómo su mayor o menor protagonismo político puede ser un elemento distorsionador o apoyador del desarrollo democrático en los países .

Pero, como siempre, no sólo factores nacionales internos fortalecen o debilitan, la factibilidad de consolidación de la democracia en el hemisferio. El contexto internacional es un elemento facilitador de este proceso. Es así que esta ola democratizadora ha alcanzado e incentivado a la Organización de Estados Americanos, OEA, principal organización internacional de la región, (expresándose en la Resolución 1080, de Santiago en 1991, y más tarde en el protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos conocido como "Protocolo de Washington" en Diciembre de 1992). En documentos oficiales se explicita la voluntad y compromiso de los Gobiernos miembros de la OEA, de apoyar los procesos democráticos y el establecimiento de medidas concretas en contra de todos aquellos que desarrollen acciones tendientes a interrumpir los procesos y gobiernos que los países se han dado democráticamente.

Finalmente, intentaré una revisión somera de la situación actual de la democracia en la región, de sus avances y logros, como de sus retos y obstáculos, y en el caso de ser posible, de sus eventuales causas y efectos, con el objeto de relevar algunas ideas fundamentales para continuar avanzando en la profundización y consolidación de la democracia en la Región.

## CAPITULO II

### Desarrollo y Perspectiva Histórica de la Democracia en el continente Americano.

#### 1. Las Olas Democráticas en el Mundo.

La primera ola democratizadora se inicia aproximadamente en 1820, cuando se amplía el derecho a sufragio de los hombres en USA. Este proceso va extendiéndose. En 1926 existían 29 democracias en el planeta.

En 1922, es electo Mussolini en Italia, iniciándose una onda reversa y a mediados de 1942, sólo existían 12 países democráticos en el mundo.

Posterior a la Segunda Guerra Mundial, se inicia la así llamada segunda ola democratizadora, que llega a su apogeo en 1962, en que 36 países tenían gobiernos democráticos.

Entre los años 1960 y 1975 en el contexto de la Guerra Fría se inicia la segunda ola reversa llegando a contar con solo 30 democracias.

Entre 1974 y 1990, en el mundo 30 países desarrollaron transiciones a la democracia, un número importante de estos fue aportado por América Latina.

Numerosos factores explican la aparición de esta onda. Samuel Huntington <sup>3</sup> señala: su ocurrencia como producto de la profundización de la crisis de legitimidad de los regímenes autoritarios en un mundo con valores democráticos aceptados y deseados, sumado a la inhabilidad de muchos de estos regímenes para mantener un desempeño de político y económico legítimo, y en su gran mayoría con economías fracasadas, lo que aceleró su proceso de agotamiento y descomposición política.

Asimismo el crecimiento económico de los años 60, permitió mejoría de los standards de vida, mejoría de los niveles educacionales y crecimiento de la clase media. Otro elemento a destacar, en una región eminentemente católica, fue el rol jugado por la Iglesia Católica, la cual desde una postura defensora del status, luego del Segundo Concilio Vaticano (63 al 65), pasa a una de opositora al autoritarismo, lo que se expresó en que en los años 70 y 80 la mayoría de los países en transición a la democracia eran países católicos.

---

<sup>3</sup> Huntington, Samuel, "Democratic's Third Wave" en "The Global Resurgence of Democracy" 2 ed. Johns Hopkins University Press. Baltimore-London.

Otro factor importante lo constituye el fin de la Guerra Fría y de la competencia ideológica con la URSS, dado que en este nuevo contexto, termina en USA el apoyo a la racionalidad de la solución autoritaria o de dictaduras anticomunistas a los conflictos nacionales.

## 2. La tercera ola de democracia en la Región.

En 1961 en el continente, había solo dos países bajo gobierno no electos democráticamente, Cuba y Paraguay. En los años siguientes, las democracias en la Región se fueron desmoronando como piezas de dominó<sup>4</sup>

PAIS	FECHA EN QUE SE ROMPE EL PERIODO DEMOCRATICO
ARGENTINA	MARZO DE 1962
PERU	JULIO DE 1962
GUATEMALA	MARZO DE 1963
ECUADOR	JULIO DE 1963
REPUBLICA DOMINICANA	SEPTIEMBRE DE 1963
HONDURAS	OCTUBRE DE 1963
BRASIL	ABRIL DE 1964
BOLIVIA	AGOSTO DE 1964
ARGENTINA	JUNIO DE 1966
PERU	OCTUBRE DE 1968
BOLIVIA	AGOSTO DE 1971
ECUADOR	FEBRERO DE 1972
URUGUAY	FEBRERO - JUNIO DE 1973
CHILE	SEPTIEMBRE DE 1973

Este proceso va cambiando gradualmente, observándose a comienzos de 1998, ya a poco de finalizar el siglo 20, que la casi totalidad de los gobiernos de la Región han sido electos por vía democrática, produciéndose paulatinamente esta transición durante la década del 80. Un recuento de algunos países nos muestra:

PAIS	FECHA DE ENTRADA EN PERIODO
------	-----------------------------

<sup>4</sup> Cordero, José Luis, "El desafío de la política", aparecido en el diario "El Universal" de Venezuela. Fuente: Internet, 1997, [http://www.el\\_universal.com](http://www.el_universal.com)

## DEMOCRATICO

PERU	1979-80
ARGENTINA	1983
BRASIL	1985
URUGUAY	1985
NICARAGUA	1989
CHILE	1990

De acuerdo a como se llegó a la transición en cada país, sea por una decisión pactada como en los casos de Brasil y Uruguay; o luego de una derrota militar como en el caso de la Argentina; o de aceptar los resultados electorales como en el caso de Nicaragua; o de perder un plebiscito y negociar una transición como en el caso de Chile, se va definir en gran medida la forma que adquiere esta transición a la democracia, como fruto de las fuerzas existentes en el país, su fortaleza y debilidad, y por ende, la cantidad y la intensidad de las “herencias” como producto de negociaciones, compromisos y resquicios convenidos o dejados por los regímenes salientes. Este aspecto, que es muy propio de la realidad de cada país, ha determinado oportunidades y/o trabas para la democratización de estas sociedades.

Un aspecto positivo para la democratización en la región, es que no estamos hablando aquí de sociedades que no han conocido la democracia , como pudiera ser el caso en otras regiones del mundo. América Latina tiene una rica historia de casi 200 años de Repúblicas y sistemas democráticos, con una tradición y cultura política de participación, de organización y desarrollo político y social. La experiencia por tanto no es nueva. Lo que si es nuevo , es el contexto internacional político y económico en que se desarrollan estos procesos de transición, donde la globalización e interdependencia económica de los países hace que la mayoría de los antiguos esquemas o “recetas” se estrellen contra una realidad distinta. Han cambiado los roles y funciones “tradicionales” de los ámbitos público y privado, han crecido las poblaciones, las ciudades, las exigencias y expectativas son mayores, y los recursos y la productividad no ha crecido al mismo ritmo.

Este fenómeno produce grandes problemas por el vacío o la ausencia de claras respuestas para un conjunto de temas viejos y emergentes, pero a la vez se transforma en una gran oportunidad, ya que exige la búsqueda de respuestas novedosas, gran capacidad, flexibilidad, y creatividad política, muy necesaria y bienvenida por pueblos que esperan soluciones a sus necesidades más sentidas.

### CAPITULO III

#### Concepto de democracia en el contexto actual.

La democracia es definida por algunos filósofos y científicos políticos, como un conjunto de ideales y como un sistema político, cuyo significado es difícil de precisar constituyendo más bien el resultado del desarrollo global de la civilización occidental. Al ser este un termino universalmente apreciado, su contenido ha ido ampliándose abusivamente, existiendo gran ambigüedad.

Se ha intentado definir la democracia desde distintas perspectivas <sup>5</sup>. Desde el principio de la legitimidad, en donde el poder es legítimo cuando procede de la autoridad del pueblo y está basado en su consentimiento; de esta manera la democracia es la negación de la autocracia, sin embargo empiezan a existir diferencias en relación a como se expresa este consentimiento del pueblo y que entendemos por pueblo.

Asimismo, la democracia puede analizarse desde una perspectiva normativa, esto en el sentido de la derivación literal del “poder del pueblo” (demos kratos) existiendo tres enfoques diferentes sobre el deber ser de la democracia: el polémico ( lo que la democracia no debe ser), el realista (lo que puede llegar a ser) y el perfeccionista u utópico ( la sociedad perfecta que debe ser).

Otra perspectiva de análisis es la descriptiva, así Robert Dahl <sup>6</sup> describe las democracias modernas como poliarquías, sistemas basados en partes en concurrencia en que la mayoría gobernante respeta los derechos de las minorías. Este análisis está basado en los conceptos de representación, gobierno de mayoría, oposición, concurrencia, turno de gobierno, control, etc, todos ellos reconocidos aspectos ligados a la democracia.

1. ¿Acaso existe un sólo tipo de Democracia?

---

<sup>5</sup> Ver de Giovanni Sartori en Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales, y en Diccionario de Ciencias Sociales.

<sup>6</sup> Dahl, Robert “La Democracia y sus Críticos”. Editorial Paidós. Estado y Sociedad. 1992.

La Democracia, como es de todos conocido, aparece inicialmente en el siglo V antes de Cristo, en la ciudad Estado de Atenas; en aquellos tiempos las ciudades eran relativamente pequeñas y constituían un Estado en si mismas. Esto va a dar ciertas características a esas democracias, que no se aplican a nuestro tiempo. La forma de organización política era la Asamblea de Ciudadanos, considerados como tales los hombres adultos libres, quedando fuera las mujeres, los esclavos y los extranjeros. De esa forma las Asambleas eran constituidas por 5000 a 6000 personas que por simple mayoría tomaba las decisiones y elegía en forma directa a sus gobernantes, de entre ellos, ya que los atenienses consideraban que cualquiera de ellos era capaz de gobernar. Es claro que en esa época las instituciones no eran complejas, existía un “gobernador “general que se elegía por un año, los juicios eran conducidos por jurados de 501 ciudadanos que decidían culpabilidad o inocencia por simple mayoría, no existía una administración pública permanente, ni Gabinete con todas las funciones que actualmente conocemos.

El crecimiento de las Ciudades-Estados a Estados-Nación significó profundos cambios para las nuevas democracias del siglo 18, durante el Iluminismo europeo, marcado por un énfasis en el Racionalismo. Dos figuras han tenido importancia hasta nuestros días en lo que sería la organización de la democracia actual. Uno es el político y filósofo inglés John Locke que, en 1660 al publicar su obra “Dos Tratados de Gobierno”, señaló que la legitimidad de los Gobiernos descansa en el consentimiento de los gobernados. Basándose en la ley natural manifestaba que la ley de Dios garantizaba a todos los hombres derechos básicos, incluyendo el derechos a la vida, ciertas libertades, el derecho de propiedad y de mantención del fruto de su trabajo. Para asegurar estos derechos Locke argumentaba que los hombres en una sociedad civil efectuaban un contrato con su Gobierno, por medio del cual ellos obedecen a la ley, mientras el Gobierno tiene el derecho a hacer las leyes, defender el bienestar y riqueza común ante fuerzas foráneas, todo por el bien común. Añadía que el ciudadano tenía derecho a derribar a todo Gobierno que no respetara la ley o fuera arbitrario, y a instaurar otro. Estas teorías de Locke inspiraron a gran cantidad de filósofos europeos y del Nuevo Mundo como a Jean Jacques Rousseau en Francia, a David Hume en Escocia, Enmanuel Kant en Alemania y Tomás Jefferson y Benjamín Franklin en USA.

Probablemente su sucesor más preclaro fue el francés Montesquieu, quién al igual que su antecesor, creía en un sistema Republicano basado en el consentimiento de los gobernados. En su obra “El Espíritu de las Leyes” publicado en 1748, el abogaba por la separación y balance de los poderes del Estado, entre Ejecutivo, Legislativo y Judicial, como un medio de garantizar los derechos y deberes de los ciudadanos, estructura que ha servido de base

para la institucionalidad política y se mantiene actualmente en la casi totalidad de los países de la Región.<sup>7</sup>

Es así cómo en la Declaración de la Independencia Americana, Tomás Jefferson sentó principios fundamentales para las bases de un Gobierno democrático al señalar: " Consideramos estas verdades como autoevidentes, que todos los hombres son creados iguales, que están dotados por su creador de ciertos derechos inalienables, entre los cuales están el derecho a la vida, a la libertad y la búsqueda de la felicidad. Para garantizar estos derechos, los gobiernos se instituyen entre hombres, derivando sus poderes del consentimiento de los gobernados".

En esas palabras Jefferson definía que los Gobiernos se crean para proteger esas libertades que cada individuo posee en virtud de su existencia, de esa forma entendían que esos derechos no eran destruidos al crearse una sociedad civil y que ninguna sociedad o gobierno podía removerlos o alienarlos. Estos derechos incluyen los de libertad de expresión y palabra, libertad de reunión, libertad a protección igualitaria ante la ley, así cómo el derecho a un juicio justo

Así mismo, en el plano valórico, en el ideal democrático es importante la noción de posibilidad, es decir que el individuo pueda escoger, manifestar y difundir sus propios valores. Supone entonces la libertad de "poder hacer" dentro de un marco de responsabilidad, que define derechos así como deberes.

Otro valor importante en democracia es el de la igualdad, referido esencialmente al principio jurídico por el cual se reconoce a todos los ciudadanos, sin distinción de clase, raza o religión, capacidad para los mismos derechos. La igualdad jurídica presupone dos premisas: la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley y la independencia del Poder Judicial.

En un sistema democrático se pretende que la igualdad responda a los criterios de proporcionalidad, equidad, mérito y acceso a las mismas oportunidades. Esta última se refiere a "hacerlas accesibles a todos los ciudadanos por igual, desde un mismo punto de partida y desde el cual pueda alcanzar el objetivo en función de la propia competitividad. Para que exista igualdad de oportunidades, los individuos deben tener satisfechas las necesidades elementales. Por eso una sociedad democrática debe satisfacerlas para nivelar las oportunidades".<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Civitas . CivitasAfrica. What is Democracy? The law, The first democrats  
Fuente: Internet <http://civnet.org/civitas/africa>

<sup>8</sup> Ver en Internet Civnet home. Civitas panamericano . "Los Valores en la Democracia". <http://civnet.org/civitas>

Ya que, como hemos visto, la Democracia es una construcción humana, un sistema de organización de relaciones entre quienes reglan y quienes son reglamentados, no puede consistir en un único set de instituciones.

Existen muchos tipos de democracia y de diversas prácticas y procedimientos, lo cual tiene sus efectos. La democracia política moderna es un sistema de gobierno en el cual los que ponen las reglas son responsables de sus acciones (accountability) ante los ciudadanos, actuando indirectamente por competencia y cooperación de sus representantes electos. El sistema de gobierno depende de la existencia de mecanismos de institucionalización, de la presencia de líderes, personas que ocupan roles de autoridad especializadas y pueden dar legítimas ordenes a otros. Estos pueden ser democráticos y no democráticos y lo que los distingue es cómo llegaron al poder y la práctica de cómo da cuenta al país de sus decisiones y acciones. Entonces existen diversas democracias de acuerdo a distinciones preexistentes en la gestión de lo público y privado, la relación Estado-sociedad, la coerción legítima, el voluntario intercambio (mercado) y las necesidades colectivas e individuales.

Es frecuente que traten de aplicarse esquemas preconcebidos de democracia y se evalúe con tales parámetros los procesos que están desarrollándose en nuestro continente o en la Europa del Este, lo que sin duda parece erróneo dado que, ya que la democracia es un producto humano histórica, es efectivamente cambiante, necesariamente diferente de acuerdo a lo diferente que estos seres humanos sean en el planeta en relación a su cultura y tradición política.

Es así como intentaré esbozar lo qué es la democracia, cuáles son sus componentes básicos, qué procedimientos hacen la democracia posible, qué principios la hacen factible, qué elementos siendo importantes determinan más el carácter de esa democracia concreta, que la catalogación de un sistema como democrático o no y finalmente, qué no es democracia.

Según se evidencien unos u otros de sus rasgos característicos, o de sus expresiones posibles, habrá diferencias en relación al sentido que toma el término Democracia.

Democracia es, para algunos, un sistema de Gobierno por el cual una porción sustancial de los ciudadanos, ya sea en forma directa o indirecta, participa en las decisiones del Estado (poniendo el énfasis en lo que descansa la representatividad, es decir en la soberanía popular, participativa).

Para otros, es un sistema de Gobierno en que los gobernantes son responsables y deben rendir cuenta por sus acciones en el ámbito público, frente a los ciudadanos (poniendo el énfasis en lo representativo y la responsabilidad), en tal sentido se entiende como:

“Un régimen o sistema de Gobierno es un conjunto de patrones que determina las formas de acceso a los puestos públicos principales, los criterios de inclusión y exclusión para aquellos elegibles para tales cargos, las posibles estrategias a usar por los candidatos para

poder llegar al poder y las reglas utilizadas en el proceso de toma de decisiones”<sup>9</sup>

Para que todo lo anterior funcione debe estar institucionalizado, es decir estos elementos deben ser conocidos, practicados y aceptados, al menos, por la mayoría de los actores involucrados. Con frecuencia estos elementos están escritos en un cuerpo de leyes en una Constitución, aun cuando a veces normas políticas pueden a su vez tener bases informales o tradicionales. Cómo estos elementos anteriores se conjuguen, es lo que determinará la aparición de regímenes, o democráticos, o donde las decisiones están controladas por una clase social o grupo (Aristocracia , Oligarquía), o por una persona individual (Autoritarismo, Autocracias, Despotismo, Dictaduras, Tiranías, Totalitarismos, Absolutismos, Monarquías, Plutocracia, Sultánias). Como en cualquier régimen, un elemento importante en la democracia es la presencia de **Gobernantes**, líderes, personas que ocupan roles especializados de autoridad y pueden dar mandos legítimos a otros. Lo que distingue a los democráticos de los no democráticos, son las normas que condicionan la forma en que ese líder llega al poder y las prácticas que utiliza para ser responsable de sus decisiones y acciones y rendir cuentas por estas. Otro aspecto a resaltar es el **ámbito o sector público**, donde descansa la acción del Estado, cuyas características pueden ser diversas en las diferentes democracias, de acuerdo a las distinciones preexistentes entre lo público y lo privado, el Estado y la Sociedad, la coerción legítima, el intercambio voluntario, y la relación entre las necesidades colectivas y las preferencias individuales. Mientras la concepción liberal de democracia circunscribe el sector público a su máxima estrechez posible, la concepción socialdemócrata la extiende a través de regulaciones, subsidios y en algunos casos propiedad colectiva. Ninguna es intrínsecamente más democrática que la otra, sino que son diferentemente democráticas. De allí que no necesariamente aquellas medidas tendientes a ampliar el sector público son más democráticas que aquellas tendientes a desarrollar el sector privado. Ambos llevados a un extremo, pueden minar la democracia, el desarrollar el sector privado como prioridad esencial, porque puede destruir las bases que permita al Estado lograr la satisfacción de necesidades colectivas y poder ejercer su legítima autoridad, mientras que un Estado exageradamente controlador e interventor puede destruir la satisfacción de las preferencias individuales. Este punto es bastante cardinal hoy día en el proceso de construcción de democracias en nuestro país y es fuente de conflicto, no existiendo consenso sobre cual es la mezcla óptima .

Otro punto a considerar es que muchas veces se usan como sinónimos, democracia y libertad, como si esto fuera algo obvio. Más como ya viéramos en la evaluación de la región, en la práctica definitivamente no son sinónimos. La democracia es un conjunto de ideas y principios acerca de la

---

<sup>9</sup> Schmitter C., Philippe and Karl Lynn Terry ““ What democracy is... and is not” Pg 50 in “The Global Resurgence of Democracy”, 2 ed. Johns Hopkins University Press, 1996

libertad, pero es además un conjunto de prácticas y procedimientos que han sido moldeados a lo largo de una extensa historia. A juicio de algunos, democracia es la institucionalización de la libertad. De allí que pueden identificarse los fundamentos de un Gobierno Constitucional, Derechos Humanos e igualdad ante la ley que cada sociedad debe poseer para ser llamada apropiadamente democracia.

En el caso de la sociedad moderna, dado el crecimiento de las naciones, aparece el concepto de democracia representativa como forma más común, en donde los gobernantes son electos para tomar decisiones políticas, formular leyes y administrar programas para el bien público. Para poder cumplir adecuadamente estos roles se requiere la existencia de personas dedicadas a tareas complejas para analizar en forma sistemática estas opciones, lo que requiere tiempo y energía que es, habitualmente, impracticable para los ciudadanos comunes.

Asimismo, las democracias actuales son sistemas en donde los ciudadanos toman decisiones basados en la regla de las mayorías. Pero esta regla no es necesariamente democrática, no sería justo y adecuado un sistema en que, basado en esta regla, el 51% de la población oprimiera al 49% restante. Para que esta regla sea democrática debe complementarse con la garantía de los derechos de las minorías, derechos que no dependan de la buena voluntad de las mayorías sino que estén claramente establecidos en las leyes e instituciones.

A juicio de la organización Civitas, los pilares de la democracia serían los siguientes:

1. Soberanía popular
2. Gobierno basado en el consentimiento de su pueblo
3. Regla de la mayoría
4. Derechos de las minorías
5. Garantía de Derechos Humanos básicos.
6. Elecciones libres y limpias,
7. Igualdad ante la ley,
8. Proceso legal justo
9. Facultades del Gobierno delimitadas constitucionalmente,
10. Pluralismo social, económico y político, y
11. Valores de tolerancia, pragmatismo, cooperación y compromiso.<sup>10</sup>

#### **4. Lo que no es la democracia**

Existe muchas veces la tentación de colocar demasiadas expectativas en el concepto de democracia e imaginar que, por el sólo hecho de estar en un sistema democrático, la sociedad resolverá todos sus problemas políticos, sociales, económicos, administrativos y culturales. Desgraciadamente como

---

<sup>10</sup> Civitas : "Defining Democracy". Fuente Internet <http://civnet.org/civitas>

señala Philippe Schmitter y Terry Lynn Karl "las buenas cosas no siempre van de la mano "<sup>11</sup>.

Y esto es claro, porque el mero hecho de haber sido electo por vía democrática, no garantiza la eficiencia económica o que sea, necesariamente más eficiente que otros tipos de Gobierno. Esto es particularmente cierto durante el período de transición donde, por un lado, algunos grupos influyentes del régimen anterior pueden sentirse amenazados y retirar sus capitales o hacer sabotaje económico. Sin bien es absolutamente claro que, a largo plazo, sociedades con adecuados niveles de crecimiento económico, programas educacionales modernos, mejoría de la productividad, puede mejorar substancialmente el desempeño económico y social, pero el esperar resultados a corto plazo es bastante poco probable sobre todo en períodos de definición de muchas características de la democratización.

Tampoco a priori, las democracias deben necesariamente ser más eficientes administrativamente. Su capacidad para tomar decisiones puede ser incluso más lenta que los regímenes salientes, porque ahora más actores deben ser consultados. Incluso la percepción de satisfacción popular puede ser menor porque las medidas son resultado de compromisos y negociaciones con distintos grupos de interés lo cual no siempre puede dejar contento a todos y porque además hay libertad de expresión, la posibilidad de quejarse públicamente, hacer demostraciones, etc.

Por otra parte, las democracias no necesariamente son más ordenadas, consensuales, estables o gobernables que los regímenes autoritarios que han reemplazado, en parte debido a esta misma libertad de expresión y en gran medida, porque refleja el desacuerdo sobre nuevas reglas e instituciones. Muchas veces, estas reglas, son producto de compromisos o negociaciones, son ambiguas o con grados de incertidumbres mientras se realiza el aprendizaje social. Grupos e individuos que han ganado autonomía y espacios de participación querrán discutir las reglas, protestarán contra ciertas medidas o instituciones e insistirán en cambiar los términos pactados para la transición.

La gobernabilidad es un desafío para todos los regímenes, no sólo para las democracias, pero sí, uno puede esperar que estas últimas puedan efectuar un buen Gobierno, o al menos más legítimo, sin embargo también pueden perder su capacidad de gobernar. Uno de los riesgos es que los mismos líderes puedan sentir que su futuro esté amenazado por las grandes mayorías y que las reglas del juego democrático no sean las mejores, en su deseo de perpetuarse en el poder y se timenten con el cambio o sobrepasen estas reglas. Un último aspecto a considerar en relación a lo que no necesariamente es una democracia, es que, si bien este sistema provee de mayores espacios de libertad política y civil, individuales y colectivas, no necesariamente tiene economías más abiertas. Mientras para muchos autores no existe ninguna duda sobre la compatibilidad a largo plazo entre la democracia y el modelo capitalista, no es tan claro para otros que la promoción de un modelo

---

<sup>11</sup> Schmitter Philippe ,Op cit referencia N 9, pág. 59

neoliberal con escasa regulación estatal y con privatización de empresas estatales, necesariamente profundice la consolidación de la democracia. Porque las democracias si necesitan contar con claras políticas tributarias y regular ciertas transacciones especialmente en el caso de existencias de monopolios y oligopolios. Los pueblos pueden optar por ciertos modelos económicos con formas de propiedad mixta , algunos ámbitos públicos o de propiedad cooperativa. Como señala un autor " las nociones de libertad económica que son actualmente implementada en los modelos neoliberales no son sinónimo de libertad política e incluso pueden impedirla" <sup>12</sup>.

" La democratización de las sociedades no traerá necesariamente un rápido crecimiento económico, paz social, eficiencia administrativa, armonía política, mercados libres o "el fin de las ideologías" y mucho menos "el fin de la Historia". Algunas de esas cualidades harían la consolidación de la democracia más fácil, pero ninguno de ellos son prerequisites no productos inmediatos de ella".<sup>13</sup>

## **5. La Democracia que queremos.**

Lo que uno esperaría, es la emergencia de instituciones políticas que puedan en forma pacífica, competir por el poder para formar gobiernos, o influir en las políticas públicas, y permitir la canalización de los conflictos existentes al interior de la sociedad, gobiernos que puedan ser suficientemente representativos y legítimos y que sean verdaderos impulsores de la participación ciudadana.

El activo involucramiento de los actores sociales en el proceso de democratización de la sociedad es indispensable, amplía la base de sustentación de la democracia, compromete a los ciudadanos con el presente y futuro de su Nación, permite el control social de los buenos y malos Gobiernos, es por eso que su empuje constituye una oportunidad y fortaleza para la consolidación de la democracia. Sectores conservadores con frecuencia temen que este proceso pueda implicar desbordes a la institucionalidad, lo que no es necesariamente así cuando están claramente abiertos los espacios de participación sociales y definidos y respetados por todos los métodos de resolución de conflictos previsibles, que más allá de sus motivos y efectos coyunturales permitirán robustecer el protagonismo de los actores sociales.

Aunque los movimientos sociales jugaron un rol en la consecución de la democracia en América Latina, estas fueron esencialmente producto de

---

<sup>12</sup> Schmitter, Philippe. Ibi dem pág. 60.

<sup>13</sup> Schmitter, Philippe. Ibi dem pág. 61.

procesos pactados y negociados. Esto se ha traducido en compromisos superestructurales que se han debido cumplir, (sin ser necesariamente del acuerdo de todos) determinando las características de cada transición. Ya es hora de evaluar cuales de esos los elementos transicionales son sanos y necesarios para la democracia y cuales no deben derivar en factores permanentes del sistema político institucional.

La democracia tiene la posibilidad y capacidad de modificar las reglas, leyes, normativas e instituciones en forma consensuada en respuesta a circunstancias cambiantes que lo ameriten, teniendo siempre cómo telón de fondo el desarrollar un buen Gobierno que es el tipo de democracia que las naciones esperan.

## **CAPITULO IV**

### **Factores de influencia en la consolidación de la democracia en América Latina.**

El proceso de desarrollar un sistema democrático es muy complejo y como ya hemos visto, tiene gran relación la forma y velocidad del proceso, con la tradición histórica y cultura política existente en cada nación; con la capacidad de los liderazgos y con la forma en que surge el propio proceso democrático; si es una respuesta a una maduración social o una salida negociada, permitiendo la subsistencia, al mismo tiempo de elementos democráticos y de elementos del régimen autoritario. Una vez electo un gobierno por vía democrática, el desarrollo de un régimen democrático es aun más complejo como, asimismo su consolidación.

Analizaremos algunos factores importantes en el desarrollo de un sistema democrático y particularmente en su consolidación como: la gobernabilidad

democrática, la relación entre la economía y la democracia, así como las contradicciones y los desafíos que se presentan; la reforma del Estado y la modernización de la gestión pública; el rol de la sociedad civil, el rol de los Partidos Políticos, el rol de los militares, así como el rol de promoción de la democracia por organismos regionales como la OEA y su influencia en el proceso que estamos analizando en el período actual.

## 1. La Gobernabilidad

### a. Qué es Gobernabilidad?

Como ya se ha señalado, la gran mayoría de los países de nuestra Región tienen, a la fecha, gobiernos electos democráticamente, sin embargo la democracia como sistema político conocido hasta la fecha, que permite las mejores condiciones de vida para las naciones, no está garantizada.

Uno de los elementos que puede amenazar la democracia es la falta de gobernabilidad. Este es un aspecto muy importante en un momento histórico en que nuestras naciones están en un proceso de transformación del Estado, así como de los modelos económicos, poniendo particular énfasis en una economía muy eficiente, olvidando que por más eficaz, honesto y responsable que sea un Gobierno puede derrumbarse por la falta de consenso político o por la magnitud de sus problemas sociales.

Entonces **¿Qué es gobernabilidad?** Este es un término acuñado hace, relativamente, poco tiempo en el ámbito latinoamericano, para diferenciarlo de Gobierno, ya que, además del ejercicio propiamente tal del Gobierno, incluye todas las demás condiciones necesarias para que esta función pueda desempeñarse con eficacia, legitimidad y apoyo social. En este sentido, gobierno es parte del concepto de gobernabilidad. Expresa la capacidad de un determinado gobierno de canalizar y articular los intereses de la sociedad civil, la interacción que se da entre ellos y por tanto, su legitimidad.

Este concepto ha atravesado por tres etapas. En el período del auge de las sociedades industriales y de los sistemas de gobiernos democráticos giró esencialmente en torno al problema de la autoridad. Posterior a la Segunda Guerra Mundial, luego de la revitalización de las democracias occidentales, posterior al fascismo y a la guerra, con la aparente consolidación del sistema económico capitalista en esta parte del mundo y de la democracia liberal, decidieron, los pensadores del momento, comparar los sistemas políticos con los mecanismos del mercado, colocando el énfasis en las condiciones necesarias para el paso de una sociedad tradicional a una moderna, por la vía de la libre iniciativa, la acción electiva y el incentivo al desempeño, bases a su juicio de un ambiente adecuado para el crecimiento económico y el funcionamiento de la democracia.

Los acontecimientos históricopolíticos posteriores demostraron que esos elementos no eran suficientes para garantizar la gobernabilidad y la democracia. En el caso de América Latina, la década perdida dejó muchas lecciones, la principal, la recuperación o perfeccionamiento de los sistemas

democráticos en los países, luego de superar las ineficiencias y los desbordes populistas y los excesos neoliberales, que habían comprometido el normal funcionamiento de las economías, de manera de encarar el conjunto de reformas necesarias para la transformación productiva, la modernización tecnológica y su apertura a los mercados internacionales.

Una vez que la región creyó estar sobre bases democráticas sólidas, nuevas fuentes desestabilizadoras aparecieron en diversos países. Así nuestros países han aprendido la necesaria interrelación entre democracia y crecimiento, que la gobernabilidad es condición esencial del desarrollo y es el marco en que éste se realiza.

Sin embargo, es importante señalar que en los países de América Latina el tema de la gobernabilidad ha estado más estrechamente vinculado a las condiciones necesarias que debe tener un Gobierno para manejar la economía y usar adecuadamente los recursos nacionales, siempre escasos, y aquellos provenientes de la cooperación internacional. Estos aspectos son sin duda de vital importancia y deben garantizarse en la perspectiva de la consolidación democrática. Pero no termina ahí el problema, porque la reforma del Estado requerida en las nuevas condiciones no solo abarca, o debe abarcar, al sector productivo estatal y cómo se relaciona lo público y lo privado, sino además las necesarias transformaciones y modernizaciones de otras estructuras del Ejecutivo así como de otros poderes del Estado ( poder Judicial, FFAA.). Para esto es necesario usar los escasos recursos disponibles para tener reglas claras de competencia electoral; consagrar un poder judicial independiente, garantizar la protección de la libertad de expresión, asociación y prensa, y establecer una nueva Constitución, de ser necesario.<sup>14</sup>

También es necesario considerar todos aquellos aspectos de la sociedad y la economía de los cuales depende, no solo el buen desempeño de un gobierno, sino el respaldo a sus medidas y por ende, su estabilidad, legitimidad y existencia misma.

## 2. Factores condicionantes de la Gobernabilidad.

En este sentido, algunos autores<sup>15</sup> proponen tres áreas de preocupaciones que se interconectan. La **primera** referida a la eficiencia, la predictibilidad, la honestidad, la transparencia y la responsabilidad (accountability) de la

---

<sup>14</sup> Tomassini, Luciano. "Estado, Gobernabilidad y Desarrollo". Monografía N#9 del BID. 1992 .

<sup>15</sup> Tomassini, Luciano en "Estado, Gobernabilidad y Desarrollo" ,como otros autores preocupados por el tema de gobernabilidad, como Joan Prats Catalá en "Gobernabilidad Democrática en América Latina Finisecular" en Revista de Estudios Internacionales, año XXIX, N 116, Octubre – Diciembre 1996, Pags 447-492 , y Ruiz Gimenez, Guadalupe en "Desafíos Emergentes de la Gobernabilidad " de la misma Referencia.

maquinaria gubernamental. Requisitos mínimos para que un Gobierno pueda manejar su economía. Sin embargo esto es parte de un aspecto central que es la Reforma del Estado. La **segunda** referida a las condiciones necesarias (y más amplias que las primeras) para que el Estado pueda manejar la sociedad en su conjunto (mantenimiento del Estado de Derecho, gobierno interior, administración de la justicia, administración urbana, la gestión de los intereses regionales y locales, la participación de sectores como los jóvenes y las mujeres, la seguridad ciudadana y el terrorismo) y la **tercera** referida a un grupo de aspectos relacionados con el lograr la participación política y los necesarios consensos para que el Gobierno pueda cumplir sus tareas en forma eficiente, legítima y estable. Esto incluye el accionar de los Partidos políticos, la búsqueda de otros canales de participación social y de gestión de problemas colectivos, y cómo se organiza la sociedad civil para manejar una serie de temas de interés público.

### 3. La crisis de Legitimidad y Representatividad como una amenaza para la Gobernabilidad Democrática.

El tema de la Representatividad de las democracias actuales ha sido visto como uno de los obstáculos a la consolidación democrática y de la crisis de legitimidad sentida por la ciudadanía. El concepto de legitimidad de acuerdo a Max Weber se refiere a la posibilidad de encontrar obediencia en un determinado grupo de hombres. Está dada, entonces, por la conformidad o consentimiento que la comunidad presta al poder político. De acuerdo a Weber<sup>16</sup> la legitimidad del poder puede estar fundada en distintas razones, dando origen a diferentes tipos de dominación (en el sentido de la obediencia):

- a. Puede provenir de un exclusivo cálculo de los beneficios y desventajas que traigan aparejados, respectivamente, la obediencia y la desobediencia.
- b. Puede provenir por simple costumbre, esto es por repetición de un comportamiento habitual sin el intermedio de la reflexión.
- c. Por último, puede darse en razón de la inclinación o la entrega personal del que obedece frente al que manda.

Para Weber la forma legítima de dominación, en la modernidad, es la legitimidad racional, es decir, "aquella basada en la legalidad, en la creencia en la validez de preceptos legales, y en la

---

<sup>16</sup> Tomado de Alvarez Ovando Paulo: Democracia Representativa y Partidos Políticos" en "Colección" Universidad Católica Argentina . Año 1 Número 2,1995, pág. 79-92 hace referencia a Weber en su obra "Estado y Sociedad."

competencia objetiva fundada sobre normas racionalmente creadas.”<sup>17</sup>

A partir de la segunda mitad del siglo XIX, la teoría y la práctica democrática depositó en los partidos políticos el mayor grado de representatividad, y por tanto, la crisis de legitimidad que afecta a estas organizaciones (tema que se aborda más extensamente, adelante) explica parte de la **crisis de legitimidad** y representatividad de las democracias actuales.

Ligado a lo anterior y como explicación de la crisis de legitimidad, está la constatación en las realidades existentes en la Región de la existencia de líderes personalistas (donde las personas ostentan más prestigio que las propias instituciones), muchas veces demagógicos y populistas que no cumplen con sus promesas electorales y muchas veces, lo que es peor, ganan con un determinado programa de corte muy social o populista para luego, una vez en el poder, desarrollar un programa, en lo económico, de ajustes neoliberales, provocando gran incompreensión, desconfianza, y frustración en aquellos que los llevaron al poder, lo que se traduce en falta de credibilidad y confianza no sólo en esos líderes, sino en el sistema democrático, confundiendo el sistema con las personas.

Por otra parte, aquellos que con su discurso populista alentaban la pasividad y dependencia y aseguraban un rápido cambio de su situación social y económica, una vez en el poder llaman a la responsabilidad ciudadana y les solicitan, una vez más, realizar sacrificios conjuntos por la Patria.

Lo antes descrito muestra la existencia de Gobiernos cuyos programas efectivos no expresan la soberanía popular (fueron electos con proyectos y programas distintos) y la posibilidad de éxito en la implementación de estas medidas es bastante dudosa, dada la falta de consenso social en medidas impuestas sin previo debate público.<sup>18</sup>

Por otra parte, la concentración del poder, la falta de austeridad y de transparencia de actos de Gobierno, aleja a la ciudadanía de la posibilidad o la voluntad de participación, surgiendo una apatía peligrosa para la democracia y su gobernabilidad. Con no escasa frecuencia algunos sectores políticos se ven tentados a desarrollar medidas drásticas en forma superestructural, sin considerar la opinión y participación social, asumiendo ésta, cómo un peligro para el éxito de las políticas. Aquellos que crean que un bajo nivel de participación política es la “tranquilidad social esperada” están completamente equivocados, ya que si bien las políticas pudieran tener un menor grado de inmediata respuesta opositora, al no contar con apoyo, su implementación no sólo será obstaculizada sino difícilmente aceptada. Por

---

<sup>17</sup> Alvarez Ovando, Paulo Ibi dem

<sup>18</sup> Este tema ha sido extensamente estudiado por Susan Stokes, en “Democracy and the Popular Sovereignty in South America” en el libro “The Global Resurgence of Democracy”, donde ella analiza las situaciones descritas específicamente en 5 países, donde se ha visto estos casos, Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Perú.

esa vía puede un “éxito económico” convertirse a corto y mediano plazo en una derrota y no en un éxito político, y afectar claramente la gobernabilidad democrática.

Es importante asimismo, analizar la situación de los candidatos llegados al poder. La elección de un candidato, sobre todo en los tiempos actuales, requiere contar con recursos financieros enormes, para poder llevar a cabo campañas de difusión masiva y en los medios de comunicaciones. Esto, por un lado, favorece la aparición de corrupción y la concesión de privilegios, dándose casos de grupos de interés - sean sindicales o empresariales - que logran compromisos o promesas de medidas legislativas o de Gobierno que los favorecen, pero que, no necesariamente son expresión de la voluntad soberana.

Todo lo anterior se ha expresado en la Región, en muchas ocasiones, en bajos niveles de votación. Cómo sabemos las elecciones y votaciones son importantes en una democracia representativa, porque en ellas descansa, pero para que efectivamente sea representativa de la soberanía popular, debe existir un grado de participación en estos procesos que la garantice, ya que la autoridad o legitimidad del Gobierno se basa en el consentimiento de los gobernados. El principal mecanismo para trasladar el consentimiento al Gobierno es a través del desarrollo de elecciones libres y limpias, que incluyan una cantidad de votantes lo suficientemente grande que sea representativa de las mayorías de la nación. En este sentido la apatía electoral observada en la región, es de gran preocupación para la presente y futura gobernabilidad democrática, observándose un aumento de la tendencia de abstención a pesar de la obligatoriedad del registro y voto electoral. En otros países como en Chile, donde es obligatorio votar pero voluntaria su inscripción, se ha visto bajo interés en registrarse para votar, sobre todo por parte de los jóvenes, y también cifras incrementales de votos nulos o blancos como forma de expresar su insatisfacción y falta de credibilidad frente a las organizaciones políticas.<sup>19</sup>

Además de lo anterior, en sistemas donde el candidato elegido gana por simple mayoría, existiendo una sola vuelta electoral, el nuevo elegido cuenta con un apoyo escasamente superior al de los otros candidatos no ganadores, lo cual sin duda dificulta su Gobierno en el Ejecutivo y, asimismo, en la promulgación de leyes en el Congreso, a menos que tenga la flexibilidad y amplitud política de buscar el consenso para las medidas de su Gobierno.

#### 4. La corrupción y la Gobernabilidad Democrática.

Otro aspecto que ya hemos mencionado en relación a la gobernabilidad y la crisis de legitimidad, es la **corrupción**, tema no nuevo para nuestras naciones ni exclusivo, ni mucho menos, de la democracia, y que ha tomado importancia

---

<sup>19</sup> Los datos que sustentan esta afirmación se analizan en detalle más adelante en relación al rol de los partidos políticos.

cómo tema de preocupación de la agenda pública nacional e internacional en los últimos años. Por un lado, porque la democracia abre los espacios para poner en el debate público hechos que antes, siendo públicos, pueden no haber sido publicitados por la ausencia de libertades en tiempos previos a la democracia o porque no es posible descartar el incremento de éstos, ligados o no al narcotráfico y lavado de dinero, que en algunos lugares ,sí, ha estado estrechamente vinculado.

Lo concreto es que en la última década, tres presidentes han salido de su cargo o del país, por acusaciones relacionadas con corrupción en Ecuador, Brasil y Venezuela; y ha habido demostraciones públicas en contra de este fenómeno y de su práctica y extensión en Argentina y Brasil. En Méjico, han salido miembros de Gabinetes y en Venezuela, jueces; en los países de la Región se ha establecido en los Congresos comisiones anticorrupción y se han promulgado nuevas legislaciones buscando su prevención y control. Este fenómeno descrito, entendiendo la corrupción como el "abuso de cargo público habiendo sido electo o designado, refiriéndose esencialmente a las acciones ilegales realizadas por agentes públicos para ventaja privada".<sup>20</sup>

Sin embargo, efectivamente, el término corrupción es también ambiguo, dado que su noción está ligada a normas y standards de conducta que varían con el tiempo y el lugar. Existen en política, determinados procedimientos que son considerados apropiados, cómo ser el desarrollo de lobby por parte de grupos de interés o de presión y las contribuciones financieras a campañas políticas. Son formas de influencia y presión consideradas aceptables, pero los sobornos, no ¿Cuál es la línea fina que los divide?

Algunas personas han intentado profundizar en este tema. El abogado y periodista argentino Mariano Grondona habla de la "desnaturalización" del Estado dado que a su juicio, en Latinoamérica, los políticos no viven para la política sino de la política.<sup>21</sup> El señala que "el funcionario del cual depende una decisión no se halla ante ella como en un mercado en donde otros compiten con él; al contrario, goza de un monopolio: es el único con jurisdicción para decidir el tema. Si explota esta situación monopólica para que le rinda, comete un acto de corrupción".

La otra causa de la desnaturalización del Estado se refiere al poder, que cómo señalara Lord Acton "Todo poder tiende a corromper; el poder absoluto corrompe absolutamente" dado que el poder pone a personas ordinarias frente a tentaciones extraordinarias, pudiendo sucumbir a las inmensas posibilidades que abre el detentar el poder, a menos que este se limite y se controle y que se busquen las fórmulas institucionales que

---

<sup>20</sup> Little,Walter en "Corruption and Democracy in Latin America", IDS Bulletin vol 27#2 1996

<sup>21</sup> Cordero, José Luis, "El Desafío Político" El Universal. 14/10/97 Fuente Internet. [http://www.El\\_Universal.com](http://www.El_Universal.com), de Venezuela.

permitan limitar este poder, democratizarlo o pluralizarlo. A pesar de que la mayoría de las Constituciones de los países de la Región, sí contemplan una cantidad de normas y procedimientos de control y lo que en inglés se describe como “checks and balances” (mecanismos de control y equilibrios), tales como separación de poderes del Estado, existencia de Organos Contralores o Auditores, niveles regionales, locales, municipales, etc, estos no siempre, en la práctica, funcionan adecuadamente, no siempre son expresión de poderes independientes y, lo que es peor, los delitos no siempre son castigados, pocos han ido a prisión y no se modifican los sistemas que han incentivado la corrupción. Se crea así la impresión de impunidad, se desvirtúa la ética, “si mi jefe roba y no le pasa nada, yo también puedo robar” y se perpetua y amplía el círculo.

Parte de los problemas que tienen las sociedades políticas actuales es que se han producido profundos cambios, algunos de los cuales están aún en desarrollo y que han afectado profundamente la forma de ser vista y vivida la política. No ha sido sencillo para nuestras naciones asumir las transformaciones de la época, debido a las exigencias de la globalización y la interdependencia, a los nuevos rasgos de la modernidad y al surgimiento de sociedades más complejas, que han tendido a debilitar los sistemas políticos y por ende su gobernabilidad.

Luciano Tomassini<sup>22</sup> describe los cambios del mundo actual como transformaciones en los siguientes aspectos referidos a la esfera de lo político:

1. Los referentes tradicionales de la actividad política: la nación, el Estado, las clases sociales y las ideologías sin ser reemplazados por otros,
2. Se ha transformado “el concepto de representación, tornándose menos colectivo y más difuso, menos mediatizado y más directo, de menor intensidad, sin que haya cristalizado un nuevo concepto.
3. Existe fuerte presión por intensificar la participación de las comunidades y la gente, en las decisiones y en la vida política, sin que haya surgido una institucionalización adecuada para ello.
4. Crisis o desvalorización de las instituciones políticas del Estado ( principales organismos, poder ejecutivo en sistemas presidencialistas, los Parlamentos y la administración de la justicia).
5. Crisis aún más clara en los Partidos Políticos.
6. Se advierte un vacío de ideas y valores tanto en el diálogo como en el juego político y un excesivo peso de los intereses, que pareciera pasar a ser el objeto central de la política, todo lo cual alienta la corrupción.
7. Rechazo a la absolutización de las ideas.
8. En el lugar de estas ideas absolutas, se afirman nuevos temas y nuevos sectores.

---

<sup>22</sup> Tomassini, Luciano. “El Proceso de Globalización y sus impactos sociopolíticos”. Revista del Instituto de Estudios Internacionales de Universidad de Chile. Año XXIX, Julio-Septiembre 1996 #115, pág.

9. Crisis del Estado benefactor y sentida necesidad de reintegrarlo a la sociedad civil.

10. Se han confundido las fuentes de legitimidad tradicionales en la sociedad moderna, por todo lo anteriormente planteado.

Otro elemento que ha afectado a la gobernabilidad es el hecho de que así como, a veces en el pasado, políticas económicas populistas desbarataron la democracia, en estos años la reacción de la ciudadanía ha obstruido a gobiernos que intentaban aplicar una política económica correcta, llevando incluso a algunos analistas a plantear que la Reforma en América Latina está detenida.<sup>23</sup>

Es por eso que no es sencillo analizar este aspecto en forma de definir uno o dos indicadores dado que la gobernabilidad está en definitiva condicionada por múltiples factores y no sólo por la política económica.

Por lo que podemos concluir que problemas tales como las desigualdades sociales, la inadecuación de los sistemas políticos a las nuevas realidades; mal diseño e ineficiente funcionamiento del Estado; obsolescencia de los partidos políticos; debilidad de los Parlamentos, insuficiente administración de la Justicia, fuertes desequilibrios regionales; insuficiente participación de la sociedad civil y ciudadanía en la política; la corrupción; la violencia; la desigualdad y la pobreza, son sin lugar a dudas temas a resolver con urgencia por nuestros Gobiernos en pos de una adecuada gobernabilidad y la consolidación de la democracia.<sup>24</sup>

## **Economía y democracia:**

### **1. ¿Un orden natural de las cosas?**

Es claro, para todos, la importante relación entre el éxito de una democracia y la factibilidad de crecimiento económico del país. Puesto en términos muy sencillos uno pudiera decir, que si existen más recursos hay más para repartir, y de esa forma ir buscando las soluciones a los problemas más sentidos de las mayorías, en la idea del buen Gobierno que antes se planteó y que permite condiciones más favorables para su gobernabilidad.

Algunos cuestionan la capacidad de los nuevos gobernantes para manejar los desafíos políticos de la reforma económica. Se pensó que, o la reforma minaría la democracia al colocar tensiones sociales o se minaría la coherencia de la reforma en una espiral económica descendente.

---

<sup>23</sup> Edwards, Sebastián, “ El fin de las Reformas Latinoamericanas ?” Estudios Públicos Vol 69 (verano 1998), Pag 69 – 83. Centro de Estudios Públicos

<sup>24</sup> Se refieren a este tema Tomassini, Luciano; Prats Catalá, Joan op. cit. ref 16.

En América Latina la estrategia de desarrollo de larga data ha sido revertida a cambios fundamentales en política económica: profundos ajustes en las finanzas y tasas de intercambio, disminución de las barreras arancelarias, privatización de las empresas estatales. La nueva fase de ajustes plantea algunas interrogantes, no referidas a si las nuevas democracias pueden iniciar las reformas, sino cómo enfrentarán los nuevos y crecientes desafíos que implica la estabilización de sus economías.<sup>25</sup> ¿Serán capaces de consolidar las reformas actuales o corregirán su curso al cambiar las condiciones económicas y sociales? ¿Podrán consolidar las instituciones democráticas?

Existen tres temas claves:

- a.- El rol del Estado en el proceso de crecimiento económico sustentable.
- b.- Las consecuencias distributivas de la Reforma y sus implicaciones para los conflictos políticos, y
- c.-La responsabilidad (accountability) del proceso de reforma.

Los autores parten del supuesto que la inestabilidad económica y la recesión suponen serias amenazas a la consolidación democrática, entendiendo la consolidación como procesos aceptados con un conjunto de reglas constitucionales ampliamente valorizadas.

Es distinta la sobrevivencia de la democracia, a su consolidación. Durante los años 80 muchas democracias sobrevivieron a grandes shocks económicos, pero su durabilidad no necesariamente está relacionada con aumento de la legitimidad y aceptación de las reglas del juego.

Débiles desempeños económicos pueden minar actitudes y condiciones importantes para la consolidación democrática. Por ejemplo, a juicio de algunos autores<sup>26</sup>, en Brasil y Perú la inflación y deterioro económico han tenido un efecto corrosivo en las instituciones políticas y han estado ligadas a un aumento de las tensiones sociales y violencia civil.

Si los países sufren de distress económico prolongado, las instituciones democráticas van a ir siendo despojadas de su contenido democrático sin un cambio formal del régimen. Se producirá aumento del cinismo político y la apatía, disminución de la participación política efectiva, y falla del sistema político para generar coaliciones estables y representativas. Lo que puede llevar a una erosión sustancial de las reglas democráticas, con represalias de grupos opositores y medidas de emergencia; los gobernantes electos pueden ser sujeto de veto de elites militares o, de existir una erosión general de la fe en la capacidad de los gobiernos democráticos para manejar la economía,

---

<sup>25</sup> Diamond, Larry and Plattner, Marc, en la introducción del libro "Economic Reform and Democracy", Johns Hopkins University Press. pág x- xxii ,1995

<sup>26</sup>Haggard, Stephan y Kaufmann, Robert, en "The Challenges of Consolidation" in "Economic Reform and Democracy", Johns Hopkins University Press, 1995, pág. 1-12

esto podría ser el llamado a soluciones autoritarias a la crisis económica, no solo entre las elites sino entre el público.

La erosión del apego a la institucionalidad democrática conlleva el riesgo de elegir líderes o partidos políticos con ambiciones autoritarias o disminuir los costos percibidos por una intervención militar.

También, una economía en descenso puede revertir el proceso democrático al llevar a aumento de crímenes, huelgas, polarización en la sociedad, donde la inestabilidad social y política puede proveer la clásica justificación para una intervención militar.

Asimismo algunos estudiosos, como Sebastián Edwards<sup>27</sup>, en el artículo ya mencionado, ha considerado como gran peligro para la Región, la no consolidación del proceso de reformas iniciado a comienzos de los 90, en el plano económico e institucional, postulando que, sólo en un determinado contexto institucional, es posible transformar nuestras naciones en países competidores en el mercado internacional actual. Este autor señala como una gran dificultad, la parálisis actual de este proceso, como resultado de la lucha de grupos de interés en el marco del juego democrático. Para apoyar su preocupación muestra una serie de indicadores (Ver anexo #4) utilizados por una serie de empresas consultoras, que efectúan evaluaciones de distintos aspectos de los países, así como los resultados de estudios de investigación realizados por expertos del Banco Mundial y de otros economistas, que demuestran en variables consideradas importantes, - tales como los índices de liderazgo político, de corrupción, de la calidad de sus burocracias, del poder judicial, y de la libertad económica existente-, que los países de la Región, a su juicio, tienen aún un gran camino que andar para transformarse en países considerados "seguros" por los inversionistas y financistas internacionales y que parecen contar con herramientas e instrumentos institucionales aún insuficientes para, junto con profundizar su democracia, lograr un necesario crecimiento económico sostenible.

## **2. El mito de la ventaja del autoritarismo**

El crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para la democracia, ¿pero, es la democracia un requisito para un mercado económico eficiente? Con respecto a este último aspecto existen controversias. El escepticismo sobre la eficiencia económica de la democracia deriva de tres tesis: que las reformas del mercado sólo pueden ser exitosamente introducidas bajo regímenes autoritarios; que la reforma económica debe preceder a la reforma política; y, que sólo cuando existe desarrollo económico exitoso pueden existir condiciones para el establecimiento y consolidación de la democracia. Las tesis proautoritarias descansan sobre el argumento que las dictaduras tienen mayor capacidad política y mayor nivel de aislamiento de las demandas particulares que los gobiernos democráticos. De acuerdo a esta línea de pensamiento sólo

---

<sup>27</sup> Edwards, Sebastián, op. Cit. Ref.23

cuando un estado es capaz de aislarse de presiones particulares puede comportarse como un agente universal necesario, para asegurar un buen desempeño económico. Los regímenes autoritarios parecieran poseer esto, pero sólo porque cuentan menos con el apoyo popular y no les preocupan los ciclos electorales, con lo cual tienen mayor capacidad de implementar políticas que pueden ser impopulares. Sin embargo, ésto requiere contar con un Gobierno aislado internamente, pero permeable externamente dada la globalización e interdependencia económica de los países, lo que es paradójico a juicio de José María Maravall <sup>28</sup>.

Así mismo Samuel Huntington ha argumentado que la sobreposición de legitimidad de “procedimientos” y de “desempeño” (performance) puede hacer mas vulnerables a los regímenes autoritarios que a las democracias cuando deben enfrentarse a condiciones de crisis económica, sobre todo cuando la demanda de legitimidad del régimen está basada en la eficiencia económica <sup>29</sup>.

Existe, como se ha analizado, una fuerte y estrecha relación entre el desarrollo político y económico de una sociedad. Esto ha llevado a extensas discusiones en el marco del análisis de la factibilidad de la consolidación de la democracia, a aquellos que plantean que para esto se requiere contar con un determinado desarrollo económico sin el cual sería imposible. Este análisis teórico que parece razonable, dado que plantea que para poder implementar políticas democráticas sociales y económicas hay que tener que repartir, ignora por otra parte, casos de países como Costa Rica, Polonia, Filipinas o Botswana, donde el camino a la democracia ha llevado a la prosperidad económica.<sup>30</sup>

Por otra parte, Fareed Zakaria <sup>31</sup>, ha señalado que debido a que los gobiernos autocráticos están aislados de presiones de grupos de interés, tienen mayor libertad para tomar decisiones acordes con un mayor desarrollo económico, dado que pueden ignorar intereses de corto alcance a favor de un bienestar a largo plazo del conjunto de la sociedad. Si bien es cierto que algunos regímenes autocráticos, sobre todo los de Asia, han producido enormes ganancias económicas, la crisis actual del Sudeste Asiático,

---

<sup>28</sup> Maravall, José María “The Myth of Authoritarian Advantage”, pág. 14, en “Economic Reform and Democracy” de Johns Hopkins University Press, 1995

<sup>29</sup> Huntington, Samuel, “The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century”, Norman: University of Oklahoma Press, 1991, pág. 46-58.

<sup>30</sup> Shattuck, John y Atwood, Brian en “Defending Democracy” Vol 77 N 2 Foreign Affairs, March, April 1998, pág. 167-170.

<sup>31</sup> Zakaria, Fareed. “The rise of Illiberal democracy” Foreign Affairs Nov-Dec 1997. pp 119 - 142.

demonstró a si mismo la necesidad de mayor transparencia y apertura como una muralla contra la corrupción y la mala gestión económica

### El Caso de los Tigres Asiáticos

Por muchos años los llamados Tigres Asiáticos eran mostrados como gobiernos autoritarios (en su mayoría) que se caracterizaban por su enorme crecimiento económico. Esto permitió apoyar las teorías de quienes postulaban la no existencia de ligazón entre un sistema político y económico y la precedencia del desarrollo económico como factor esencial para la democracia. Sin embargo la actual coyuntura nos permite analizar, ya no teóricamente sino objetivamente, este tema dado que, si bien muestra que efectivamente un importante crecimiento económico es perfectamente posible en países con gobiernos y prácticas autoritarias, la ausencia de la democracia, y por ende de un sistema de normas y convivencia claras y transparentes, no garantiza la sostenibilidad de este proceso.

Muchos de los actuales problemas económicos en los países denominados los Tigres Asiáticos, provienen de una ausencia de rendición de cuentas (accountability) del gobierno y de una ausencia de transparencia en el manejo de los bancos y otras instituciones financieras, que son elementos normados en una sociedad democrática. Así hoy día, Tailandia y la República de Corea al iniciar sus reformas han debido enfrentarse a estos temas.

### 3. Las ventajas de la democracia

El pluralismo político, incluyendo el libre y activo funcionamiento de la oposición, genera mayor y mejor información para ser usada en la toma de decisiones en el ámbito económico. Asimismo la competencia democrática es un estímulo para los dirigentes políticos y de Gobierno para resistirse a la corrupción. El tener que enfrentarse a elecciones regulares, en un contexto de una oposición organizada y de una prensa libre informando abiertamente, hace que los líderes políticos tengan menos espacio para no ser coherentes y consistentes con las propuestas por las cuales han sido electos. Además la legitimidad que confiere el hecho de haber sido electo a través de un proceso democrático, permite llamar al electorado a apoyar las difíciles consecuencias temporales que puedan derivar de una reforma económica.<sup>32</sup>

### 4. El Desafío del Crecimiento con Equidad

América Latina ha tenido tasas de crecimiento económico importante durante la década del 90, este incremento ha sido mantenido aunque a un ritmo algo menor en los últimos años. De acuerdo a las informaciones entregadas por el Fondo Monetario Internacional de los datos del 1996 y las estimaciones para

---

<sup>32</sup> Estos aspectos son analizados en artículos de Shattuck, Jonh op. cit. y Maravall, José, op. cit.

el 98 muestran una estabilización de los crecimientos en la gran mayoría de los países de la muestra, con excepción de Brasil donde se estima que tendría durante el año 1998 un crecimiento bastante menor al esperado. Los datos presentados por el FMI son los siguientes:

	PIB real (%)			Precios al Consumidor (%)		
	1996	1997	1998	1996	1997	1998
A Latina	3,5	5,0	3,4	22,3	13,1	9,1
Argentina	4,2	8,4	5,5	0,2	0,8	0,3
Brasil	2,8	3,0	1,5	15,5	6,0	3,3
Chile	7,2	6,6	7,4	7,4	6,2	5,1
Colombia	2,0	3,2	4,0	20,8	18,5	19,0
Ecuador	2,0	3,3	2,5	24,4	30,6	28,1
Guatemala	3,0	4,1	4,4	11,0	9,4	6,6
Méjico	5,2	7,0	4,8	34,4	20,6	13,4
Perú	2,6	7,5	5,0	11,5	8,6	6,1
Rep. Dominic	7,3	8,2	5,5	5,4	8,4	5,7
Uruguay	4,9	6,0	3,0	28,3	19,8	9,9
Venezuel	-0,4	5,1	3,3	99,9	50,0	33,1

Fuente: Internet. <http://cnnespanol.com/econ/1998/04/13/fmi/index.html>

Lo que demuestra que es esfuerzo por mantener un crecimiento económico en forma sostenida será un dilema importante para las democracias latinoamericanas en el futuro inmediato y a largo plazo.

Pero el problema no queda ahí. Para que los ciudadanos de la Región se sientan satisfechos con sus sistemas políticos y económicos es fundamental que los Gobiernos puedan satisfacer las necesidades básicas de su pueblo y sean capaces además de mejorar las condiciones y calidad de vida de todos sus habitantes. Hasta ahora, eso no se ha logrado. Pese a los incrementos productivos, a la apertura comercial, y a todos los ajustes necesarios y desarrollados, ha aumentado el gap entre el quintil que tiene más y el quintil que menos tiene. Esta concentración de la riqueza en el quintil superior de la población no ha permitido que sea percibido por la mayorías nacionales los beneficios de la democracia, y claramente no ha permitido avanzar en la dirección de la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos. Es por eso que se mantiene con gran énfasis el desafío del crecimiento con equidad. Existen maneras diversas de enfrentar este dilema, para algunos esto pasa por soluciones a través de mejorar la educación y con una nación más capacitada, que pueda obtener mejores trabajos y por ende ser mejor remunerados. Siendo esta una vía importante e indispensable ha resultado insuficiente y sus efectos se ven a largo plazo, alargándose las malas condiciones de vida para muchos de una manera bastante intolerable. Es por

eso que muchas voces plantean la necesidad de definir políticas redistributivas, algunos desde la óptica de redistribuir la riqueza a través de elevar el nivel, acceso y calidad de los servicios sociales, dar mejor salud y educación, programas de vivienda, etc., aspecto considerado recientemente por la Cumbre de Presidentes como una manera de combatir la pobreza. Sin embargo, hasta ahora los efectos producidos por estas medidas han sido insuficientes, lo que ha llevado a algunos sectores a señalar la necesidad de revisar las políticas tributarias además de las medidas antes mencionadas. Sea cual sea la forma de enfrentar este tema, éste es crítico y la pobreza es una de las amenazas más importantes para la paz y seguridad del continente, sin siquiera mencionar que su superación es de toda justicia y ética social.

## **La Reforma del Estado**

### **1. La necesidad de reinventar el Estado.**

Cómo hemos señalado en relación a la Economía, uno de los aspectos críticos es el Estado y el rol que este juega en el contexto actual. Pudo apreciarse que de las estrategias de desarrollo económico y social, la variable macropolítica e institucional se vio desatendida.

El antiguo Estado benefactor había hecho crisis y no estaba dando respuesta a las necesidades y a las estrategias económicas, planteándose la necesidad de su revisión, incorporándose este tema en la agenda de desarrollo de nuestras naciones junto a las reformas económicas y sociales en, la así llamada, modernización del Estado y de la gestión pública.

Inicialmente este proceso fue entendido en una lógica “neoliberal” furibunda, como sinónimo de disminución, como si por ese mero hecho éste se transformara en uno más eficiente. Sin embargo la experiencia de la región demostró la necesidad de reformarlo por la vía de su fortalecimiento (no referido a tamaño) de manera de que estuviera en condiciones de ejecutar sus responsabilidades básicas (políticas macroeconómicas, políticas sociales, regulación y administración de la Justicia, entre las más notables) y crear las condiciones institucionales y normativas que aseguraran la estabilidad y seguridad política y jurídica a largo plazo. Esta experiencia también mostró la importancia del Estado como facilitador y articulador del proceso de búsqueda de consensos con la sociedad civil.

Antaño, el debate era en torno a lo que debía hacer el Estado. Actualmente las preocupaciones giran en torno a como cumple éste sus tareas, cuestión que efectivamente lleva a la redefinición del ámbito y contenido de éstas, pero lo que está en juego no es el tamaño del Estado, ni siquiera su eficiencia (porque pudieran hacerse cosas inútiles), sino su capacidad para promover el buen funcionamiento de la sociedad y la economía haciendo directamente algunas cosas y facilitando el cumplimiento de las funciones que pueden realizar otros agentes dentro de un marco incentivador, pero que, a la vez , garantice cierta igualdad de oportunidades.

De acuerdo a estudios del Banco Mundial y en la lógica de redefinir el Estado, era posible jerarquizar la necesidad de la intervención gubernamental<sup>33</sup>. La más alta prioridad se refiere a la provisión de ciertos bienes públicos, tales como la defensa, la diplomacia, el mantenimiento de un sistema legal e institucional que establezca las reglas de la administración de la Justicia, la propiedad y el comercio y el manejo de las políticas macroeconómicas. En un segundo orden de prioridades, pero que en nuestra Región es de primer orden dadas las grandes desigualdades de oportunidades existentes, está la provisión de servicios sociales, la mantención de la infraestructura física y la difusión de información incluyendo temas tales como la educación, la salud, los sistemas de transporte, algunos servicios públicos, la protección del medio ambiente y la promoción del desarrollo científico y tecnológico.<sup>34</sup>

Entre estas áreas, la política social destaca como esencialmente irrenunciable. Cada vez es más aceptado que la economía debe apoyarse en el mercado, pero también es claro que éste no es perfecto y que existen ciertas cosas que no pueden ser hechas por el mercado, entre otras la necesidad de asegurar la equidad y reducir la pobreza. "Toda estrategia de desarrollo debe combinar distintos objetivos, incluyendo el compromiso del Estado para reducir la pobreza, asegurar la igualdad de oportunidades y suministrar servicios sociales. La política social nunca debe ser privatizada".<sup>35</sup>

Las lecciones que la Unidad de Reforma del Estado del BID<sup>36</sup>, ha aprendido en este proceso en marcha, podrían enumerarse de la siguiente manera:

- a. No caben recetas garantizadas generalizadas.
- b. Es necesario construir en base a procesos de consenso.
- c. Incluye operaciones muy complejas, aparecen nuevos interlocutores y

---

<sup>33</sup> L. Tomassini refiere como fuente el trabajo desarrollado por Israel, Arturo en "The Changing Role of the State, Institutional Dimensions" Washington D.C. Banco Mundial, Working Paper, 1990, pág. 2.

<sup>34</sup> Banco Mundial. "Informe Económico Mundial. Washington D.C. 1996

<sup>35</sup> Ver de Boeninger, Edgardo, en "Governance and development: Issues and Constraints" en Proceedings of the World Bank. Annual Conference on Development Economics, 1991, Washington D.C. World Bank, 1991, pág. 278.

<sup>36</sup> Señalado por el Sr. Carrillo en su intervención sobre el proceso de Reforma del Estado en América Latina, durante visita de la clase 37 del CID, al BID en Marzo de 1998.

recursos diferentes a los de las operaciones tradicionales.

- d. La Reforma no puede limitarse al Poder Ejecutivo.
- e. Existe creciente protagonismo de la sociedad civil.
- f. La supervisión debe ser más intensa, mediante sistemas de evaluación y control del desempeño.

## 2. La Modernización de la Gestión Pública.

Uno de los temas importantes al modernizar el Estado ha sido la modernización de su gestión. Ha quedado claro que el Estado del tamaño que sea y en las áreas que el país haya definido como fundamentales, debe ser eficiente, ágil, oportuno de manera de obtener las metas que el gobiernos se planteen. Esto ha significado una profunda revisión de las normativas y procedimientos usadas por las administraciones públicas en América Latina, introduciéndose la lógica del mercado y del sector privado en la búsqueda de mejorar la eficiencia y de hacer más con los siempre escasos recursos que cuentan los Gobiernos. Son comunes conceptos tales como costo-eficiencia de las acciones, incentivo al desempeño y el mérito uniéndose estos conceptos al tema de las remuneraciones, eficiencia, eficacia, los antiguos “beneficiarios” pasan a llamarse clientes o usuarios en una nomenclatura extraña para la cultura de las burocracias tradicionales, pero que expresa un cambio de visión en el sentido de darle a ese usuario una calidad de actor activo y no pasivo como en beneficiario quién recibía un servicio. La satisfacción del usuario pasa entonces a ser un tema importante en la modernización de la gestión.

Es así que se han tomado iniciativas en esta materia pudiéndose encontrar Comisiones Nacionales preocupados de avanzar en este tema, legislaciones laborales en revisión, así como implementación de una serie de medidas elaboración de carreras funcionarias , asignaciones de mérito entre otras. Este fenómeno no ha sido fácil de desarrollar y ha sido en parte resistido por los funcionarios públicos de muchos países, siendo grande la resistencia al cambio. En parte, por reflejar un cierto rechazo a nomenclatura de mercado, haciendo sentir a algunos a los servicios, como un producto de consumo en oferta, y dado que se ha desarrollado en un entorno de disminución del Estado y como además varias de las iniciativas son proyectos financiados por el Banco Mundial, despertando sospechas de un “complot neoliberal por destruir el Estado”.

Probablemente este fenómeno demuestre también, el miedo de las personas cuando ven amenazada su estabilidad laboral, así cómo, la incapacidad de los líderes de comunicar en forma oportuna y eficiente los objetivos y finalidades de la modernización.

## **El rol de los Partidos Políticos: tradicionales o de nuevo tipo?**

### **1. El rol tradicional de los partidos políticos.**

Tradicionalmente se ha entendido que la existencia de partidos políticos fuertes es un elemento esencial para la democracia representativa, en la medida que son instrumentos de control social, responsabilidad y gobernabilidad y ejecutores de una serie de tareas, tales como: organización de elecciones, educación y movilización de votantes (creación de mística y entusiasmo, promover el recambio de candidatos y dirigentes electos); ofrecimiento de alternativas significativas por la vía de presentar una filosofía de gobierno y un programa general de acciones (lo anterior a través de una plataforma política clara). Asimismo, son ejecutores de la tarea de reclutar, entrenar y apoyar a miembros del Congreso comprometidos con la filosofía general y el programa del partido, de manera tal que si el partido gana las elecciones, llevará adelante su programa de gobierno de acuerdo a su plataforma y lo tanto debe dar cuenta de sus decisiones y de las consecuencias de estas.<sup>37</sup>

Ahora bien, la política siempre es un reflejo del contexto en que se desarrolla, luego si éste cambia, cambian también las bases tradicionales del quehacer político.

### **2. La crisis de representatividad política y la falta de credibilidad ciudadana.**

El proceso de globalización y las nuevas sensibilidades culturales cambian las formas tradicionales de representación, las cuales se ven amenazadas en sociedades caracterizadas por crecientes cuotas de información y de conocimiento que tienden a sobrepasar los mecanismos clásicos de intermediación política, causando la perplejidad de los líderes políticos y factores de desafección de la ciudadanía.

Los cambios descritos por Luciano Tomassini y los elementos analizados en su momento en función de la gobernabilidad, han producido una crisis de los referentes de legitimidad y por ende de todas las representaciones sociales tradicionales de la política, sin haber sido reemplazados aún por otros válidos o validados.

---

<sup>37</sup> Clases de Ciencia Política desarrollada por el Departamento de la Ciencia Política y relaciones Internacionales POSC 105 , University of Delaware.  
Fuente Internet.



1979	6285085	1705130	27,13%
1984	7818825	3182217	40,70%
1989	9205849	5060343	54,97%
1992	9817519	5180286	52,77%
1995	10338396	5567599	53,85%

Fuente: El Universal, 7 de Abril de 1998; <http://elecciones.eud.com/absten.htm>

A pesar que frente a un fenómeno como este no puede existir explicaciones simplistas, la tendencia parece ser clara. A juicio de los analistas del artículo mencionado, la abstención significativa se inició en 1979, al comenzar elecciones municipales por separado de las de carácter nacional, dado que obtenían menos interés que las elecciones presidenciales (si uno compara datos del 79 (27,13% de abstención en elecciones municipales) y del 83 (12,5% de abstención en elecciones presidenciales).

Sin embargo, lo que parecía tener una cierta explicación lógica, se ha consolidado ahora en una constante global, lo que han denominado algunos articulistas como “anomia electoral”, dado que vota sólo la mitad de los inscritos, sin considerar a aquellos que nunca se han inscrito para votar y que, de acuerdo a cifras extraoficiales, se calculan en unos 700 mil.

La situación en Argentina.

Un estudio en Argentina demostró que, más de 2/3 de los ciudadanos poco o nada intervienen en la política nacional y en los partidos políticos: “El descontento con la diligencia de los partidos es un fenómeno extendido, se manifiesta por aumento de votos en blanco, abstención electoral, decrecimiento de las identidades partidarias y desinterés por las campañas electorales, lo que se traduce en una creciente desafección política general del ciudadano y predominio de conductas individualistas por sobre el sentido de pertenencia pública”.<sup>39</sup>

Chile: ¿La abstención electoral: un fenómeno mundial o un estado de cabreo?

En las últimas elecciones parlamentarias, de Diciembre de 1997, en Chile se repitió este mismo patrón, observándose por un lado un alto número (más de 1 millón) de personas (sobre todo jóvenes) que no se inscribieron y por otro, aproximadamente otro millón entre los que se abstuvieron de votar y los votos nulos y en blanco computados; hecho inédito en la cultura y tradición cívica chilena, que hizo que el periodista Ascanio Cavallo en su editorial titulada “El

<sup>39</sup> Tomassini, Luciano, El proceso de globalización....” op.cit.

Estado de Cabreo"<sup>40</sup> señalara, analizando este fenómeno: "Difícil no asociarlo al menos con un deseo de que el estilo que ha imperado en estos años sea abandonado. En corto: que la transición, tal como ha sido vivida hasta aquí concluya de una vez" y prosigue " Esta hipótesis tiende a confirmarse con el grueso volumen de votos nulos, a los que sería más propio llamar anulados, por la determinación con que fueron rayados con consignas y protestas"... "Estos votos encarnan...una cierta protesta ciega, sin opción, sin ganas de alentar alternativas. Un estado de cabreo" <sup>41</sup>

Los datos mencionados demuestran que este fenómeno no es aislado, ni único y se relaciona con el hecho de que se han perdido o debilitado los principales referentes de los partidos políticos: el Estado, las clases sociales, las ideologías. Esta lejanía de los partidos políticos es especialmente importante en la juventud, que no aprecia la política y que está atravesada por la banalidad y el exitismo por un lado y una independencia rebelde , creatividad personal y búsqueda de mayores opciones por el otro.

Todo esto cuestiona la capacidad de las organizaciones políticas para articular los intereses sociales, servir de mediadores entre la sociedad civil y el sistema político y convertir las demandas sociales en alternativas de política. También cuestiona la capacidad de generar nuevas elites dirigentes y controlar acciones del gobierno.

#### 4. La "competencia" de los Medios de Comunicación de Masas.

Los Medios de Comunicación de Masas dominan, en el contexto actual, en forma predominante la arena política, en los ámbitos de la información de la formación de opinión e incluso de educación política. De esa forma, abierta o sigilosamente, consciente o inconscientemente, responsable o irresponsablemente, los medios de comunicación de masas están reorganizando las preferencias y el comportamiento de todos los sectores de la sociedad, ya que en gran medida es allí donde obtiene la opinión pública sus informaciones, puntos de referencia y posiciones.

Los partidos políticos no sólo no tienen la exclusividad en la configuración de programas que interesan a los ciudadanos, sino tampoco en la elección de candidatos.

---

<sup>40</sup> Cabreo: palabra popular chilena que significa estar o sentirse hostigado con respecto a alguna situación.

<sup>41</sup> Cavallo, Ascanio "El Estado de Cabreo", editorial política de Revista HOY, 21 de Diciembre 1997.

Antaño eran los partidos la fuente principal de información y socialización política, hoy día algunas de sus funciones están siendo desarrolladas en forma más eficiente y extendida por estos medios de comunicación, en particular la televisión, y en los países más desarrollados, masivamente, el Internet.

Gobernar es comunicar, y hoy día el espacio comunicacional está en gran medida dominado por los medios de comunicación de masas, sea esta prensa escrita, radio, televisión o Internet, lo que ha llevado a numerosos analistas a considerarlo un poder fáctico crítico.

En una democracia, estos medios pueden jugar un gran rol si este es desempeñado en forma responsable. Una tarea muy propia de ellos es informar y educar, lo cual puede ser muy útil y beneficioso para la democracia, ya que para hacer adecuadas decisiones sobre políticas públicas, las personas necesitan información oportuna, precisa y no sesgada. A la vez, dado que existen diversas opciones y que las opiniones difieren, es necesario que la gente conozca la variedad existente. Este rol es particularmente importante durante el período electoral, cuando pocos votantes pueden tener relación directa con los candidatos.

Un aspecto discutible, sin embargo, es la lógica del mercadeo político con que estos medios funcionan, donde lo que se compra no es necesariamente el mejor producto sino el más vistoso, con una clara preferencia por proyectar una imagen por sobre el contenido de la acción y del mensaje. Esto no es positivo en política, porque no desarrolla educación política y corre el riesgo de ser objeto de manipulaciones por grupos con poder.

Otra debilidad la constituye, el hecho de que efectivamente los medios de comunicación no son neutrales, por lo que su objetividad pudiera ser cuestionada. Existen propietarios que imponen su sello a la información entregada, estando además limitada la accesibilidad y posibilidad de contar con mayor o menor espacio difusivo, en función del capital o recursos de que disponga la organización o grupo de personas, lo cual lo convierte en una herramienta teóricamente democratizadora, pero en la práctica no exenta de eventuales arbitrariedades, sobre todo en aquellos países donde la propiedad está concentrada en pocas manos.

Como conclusión podemos decir que las razones que pueden explicar la debilidad actual de los partidos políticos son variadas. A juicio de algunos en un proceso de globalización e interdependencia económica, la disminución de las fronteras territoriales ha disminuido los clivajes sociales y el rol de los partidos políticos, los cuales, en ese contexto no pueden funcionar adecuadamente. A juicio de otros <sup>42</sup> los partidos políticos ya no son lo que eran, en términos de claridad, consistencia y explicitación de sus intereses y programas, los ciudadanos no pueden con claridad establecer las diferencias entre los distintos partidos, les parece que no existen alternativas reales. A la vez, se ha ido debilitando la ligazón entre las organizaciones políticas

---

<sup>42</sup> Seminario sobre la Democracia y Partidos Políticos. Nov. 18 – 19 , 1996. Washington D.C. Fuente: Internet

tradicionales y los grupos de interés, no desempeñando adecuadamente esta función clásica, e incluso para otros no serían indispensables para la consolidación o perpetuación de la democracia, colocando todas sus esperanzas, en este sentido, en la sociedad civil.

También existe distintas opiniones sobre la relación entre participación política y democracia. Algunos estudiosos <sup>43</sup> señalan que un alto nivel de participación política, si no esta acompañado de gran responsabilidad puede dar lugar a demagogias y populismos que pueden dañar a la democracia; para la mayoría de los analistas el riesgo no es la existencia de la participación política, sino la irrupción de grupos de ciudadanos con actitudes antidemocráticas que entran activa y agresivamente a la política.

Por otra parte, un bajo nivel de participación tiene a su vez un alto costo, dado que implica la formación de un gobierno con escasa legitimidad popular.

Por lo tanto, ante la situación descrita, de los partidos políticos y la consolidación de la democracia, cabe preguntarse ¿La democracia requiere de organizaciones que juegen el rol tradicionalmente asumido por los partidos? ¿Habrá otras organizaciones que estén cumpliendo este rol? De no ser así ¿ que alternativas existen y que se necesita para consolidar la democracia?

##### 5. ¿Existen alternativas actuales a los partidos políticos?

En la actualidad, pese a los problemas planteados, no se observan alternativas a los partidos políticos. Se ha buscado en la sociedad civil las respuestas, llegándose a plantear que en el futuro los ciudadanos jugarán un rol importante, motivados a actuar en pos de sus preocupaciones concretas locales, ligados a instituciones políticas locales, como los municipios. Esto parece ser interesante y se estaría reflejando en la cierta mayor tendencia en algunos países de votar en elecciones de este tipo, donde se resuelven los problemas concretos de las personas, por gente más cercana. Sin embargo, cabe hacerse la pregunta siguiente ¿ será esta una fórmula alternativa a los partidos políticos? ¿Juegan las formas actuales de sociedad civil, el rol asumido por los partidos en términos de proyecto de país o este rol ya no sería necesario?

No cabe duda que la organización local es un elemento básico sustancial en la profundización y consolidación de la democracia, esto permite el compromiso y desarrollo de alternativas de los ciudadanos de la localidad determinada, quienes mejor conocen las realidades particulares y podrán encontrar las mejores respuestas a sus problemas. Sin embargo, esto pareciera insuficiente dado que la solución de los problemas no puede pasar por un concretista pragmatismo sin una visión más integral y de futuro que se quiere para el país y la localidad. ¿ Sería entonces esta priorización por lo local y lo propio, particular, un signo de aumento del individualismo y

---

<sup>43</sup> Ibi dem

aislamiento del hombre actual, que se relaciona en forma indirecta con el mundo de manera que le pareciera estar inserto en él, sin estarlo verdaderamente?, ¿ qué significará este eventual cambio para la humanidad?, ¿ Un preocuparse cada uno sólo de lo que le es directamente beneficioso o no beneficioso; ¿cual es el compromiso global de los seres humanos con un mundo que nos pertenece a todos; que pasa con los temas globales; se quedarán en las manos de aquellos interesados; cuál es el rol de contrapeso de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, sólo ligado a lo específico local?

Todo pareciera demostrar que la tendencia actual y futura, más que pretender la desaparición de estructuras intermedias necesarias, como los partidos, tenderá a ampliar el espectro de organizaciones sociales de participación individual y colectivas.

En este contexto, es necesario diferenciar claramente entre aquellas estructuras como los partidos políticos, que no juegan adecuadamente su rol porque han olvidado su misión, se han envanecido y perdido en la lucha por el poder o se han corrompido, caso en el cual de no cambiar, la vía será deslegitimarlos, de aquellas estructuras que como toda construcción humana, tiene fallas, debilidades o enfermedades que habrá que erradicar, curar o rehabilitar, buscando las fórmulas que permitan rescatar su esencia, su sentido y misión histórica; mejorarlos y dotarlos de la capacidad, energía y voluntad de jugar el rol que les corresponde. En la medida que son organizaciones nacionales, depositarias de historia y tradiciones políticas, sociales y culturales del país en que están insertas, y por tanto sus problemas son expresión que se encuentran al medio de la sociedad, es esta sociedad la que debe avanzar y exigir las organizaciones políticas necesarias y adecuadas para construir un país mejor.

A modo de conclusión se puede señalar que la crisis de representatividad y legitimidad es uno de los desafíos principales para la gobernabilidad democrática, en este mismo sentido el retraso de los partidos políticos, así como la apertura y ampliación de los espacios de participación social son sin duda uno de los principales desafíos para el desarrollo y consolidación de la democracia en la Región.

## **La sociedad civil y la democracia**

### **1. Qué se entiende por sociedad civil?**

El concepto moderno de sociedad civil y su rol en la democracia proviene, según varios autores, de Alexis de Tocqueville en su libro “ La Democracia en América“, sin bien otros han señalado que el verdadero padre del concepto sería Jean Jacques Rousseau con su concepto de pueblo versus la autocracia malvada.

Un reconocido representante del pensamiento liberal, Alexis de Tocqueville dió un importante rol a la sociedad civil. El no estaba interesado en organizaciones inigualitarias a menudo burocráticas, sino en un conjunto de

asociaciones libres de pequeña escala y en grupos de interés que poblaban el paisaje de mediados del siglo 19. Allí vió él, el ingrediente clave en la estructuración de una democracia sustentable.

## 2. Su Rol e Importancia en el Proceso Democrático

Estos grupos o sociedad civil, a juicio de Tocqueville, eran importantes al menos por tres razones:

Primero, porque ellos eran fuente de cultura democrática, "modelos de y modelos para"<sup>44</sup> la práctica de la democracia, en los cuales gran cantidad de ciudadanos participaban activa y apasionadamente. Ya que cualquiera podía formar una organización y que esos grupos operaban en forma más o menos informal, la cultura de estas asociaciones populares tenía principios igualitarios y también inclusión universal. Representaban una forma de democracia en miniatura, un espacio donde incluso las personas con opiniones impopulares podían juntarse y encontrar expresión común.

Segundo, las asociaciones voluntarias de sociedad civil proveían excelente práctica de liderazgo democrático para sus miembros. Ellas preparaban a individuos particulares para el ejercicio del poder público.

Finalmente y esto ya es más sabido, Tocqueville creía que una robusta y pluralista sociedad civil "permitiría la delimitación de las prerrogativas del Gobierno y crearía el contexto para disminuir arbitrariedades o poder estatal intrusivo"<sup>45</sup>. Tocqueville claramente separaba la sociedad civil de la sociedad política, ya que no solo la distinguía del Estado, sino también de los Partidos políticos y actores envueltos en su actividad.

Posteriormente, Antonio Gramsci, tomó el concepto y lo desarrolló en el ámbito del pensamiento marxista. Gramsci une la sociedad civil y la política, plantea que un Estado que no cuenta con la adhesión de la sociedad civil, no se mantiene, salvo en contadas excepciones, apareciendo la crisis cuando en la sociedad civil se produce un distanciamiento u oposición al grupo dominante que controla la sociedad política (Estado), luego, para Gramsci la conquista del Estado pasa por la transformación de la sociedad civil en la que el Estado se apoya. El aporte de Gramsci es que transfiere la sociedad civil de la posición marxista tradicional (las fuerzas económicas) a la superestructura (cultura y Estado) y le otorga un grado de autonomía. El no percibía el ámbito cultural como un mero reflejo de la economía (o infraestructura), ni como una pasiva superestructura adornando la base económica, sino como una importante arena en la lucha de clases. El percibía a la sociedad civil como un foro para la resistencia pero a la vez de control, en

---

<sup>44</sup> Se analiza por Levin, Andrew en "Civil Society and democratization in Haiti", aparecido en Internet.

<sup>45</sup> Ibi dem

el cual los obreros se unían y organizaban en pos de sus propios intereses en el terreno de la sociedad civil.<sup>46</sup>

Para otros autores como Andrew Levin<sup>47</sup>, la sociedad civil, es la arena donde movimientos sociales.. y organizaciones civiles de todos tipos, intentan constituirse en un grupo de acuerdos y avanzar en sus intereses.

Esta definición, a diferencia de la concepciones del siglo 18 (quienes la veían como una zona no política de encuentro social basada en el libre mercado y dominada por la burguesía) , asume la sociedad civil como un espacio altamente politizado, ocupado por actores sociales de todas clases.

Otros, la definen como aquel ámbito de vida social organizada en forma voluntaria, autogenerada, autónoma del Estado y unida por un ordenamiento legal o set de reglas compartidas<sup>48</sup>. La sociedad civil, así entendida, es una entidad intermediaria entre el ámbito privado y el Estado. Excluye la vida individual y familiar, actividades recreacionales y espirituales, las empresas y negocios y los esfuerzos por controlar el Estado.

Los actores de la sociedad civil necesitan un orden institucional legal para mantener su autonomía y libertad de acción. Ahora bien la sociedad civil no solo restringe el poder del Estado, sino que también lo legitima cuando este basa su autoridad en la ley.

De acuerdo a cómo se defina la sociedad civil las organizaciones o grupos de interés que la conformarán, la amplia variedad de organizaciones formales e informales que va a incluir, pero sin duda considera las siguientes áreas: económicas (asociaciones de comerciantes y productores y sus redes); culturales (religiosa, étnicas); información y educación (información pública, ideas); interés (trabajadores, veteranos, pensionados, profesores); desarrollo; referidas a temas que los aglutinan (ambiente, mujer, protección del consumidor), cívica ( Monitoreo de Derechos Humanos, educación para votar, anticorrupción).

Sea cual sea el concepto moderno que se use de sociedad civil, sea ésta en su concepción más gramsciana, liberal o neocorporativista, más ligada o más autónoma del Estado, más cercana o lejana de los Partidos Políticos (incluyendo a estos últimos o no), todos los analistas parecen concordar en su importante rol en la consolidación de la democracia y en la democratización de una sociedad por las razones antes expuestas.

---

<sup>46</sup> Ibi dem y también por Rafael Gomez Perez en “Gramsci y el Comunismo Latino”

<sup>47</sup> Levin, Andrews, “ Civil Society and Democratization in Haití”, op. cit.

<sup>48</sup> Diamond Larry “Toward democratic consolidation” Pág. 227-240 publicado en “The Global Resurgence of Democracy”, John Hopkins University Press, 1996

Los cambios sociales, los rápidos ascensos y descensos provocados por las situaciones de crisis, son factores que incentivan a las personas a movilizarse por sus intereses. La conformación de instituciones diversas, organizadas de acuerdo a comunión de intereses, otorga el espacio político y social para el ejercicio del derecho a queja y de la búsqueda de salidas negociadas. A veces se organizan para llenar aquellos espacios que han dejado vacíos las formas tradicionales de la política, o para dar respuesta a temas emergentes, nuevos.

Estos canales de expresión y participación permite a las personas tener la sensación de la posibilidad de cambio, de la esperanza de un futuro mejor. Permite además un espacio para aquellos que sienten que en el actual sistema de cosas no tienen cabida o no están representados. Y puede ser una buena alternativa para todos aquellos jóvenes que tienen una enorme apatía política, ya que les permitiría tener mayor protagonismo.

Cómo manifestara José Castellanos<sup>49</sup> “.la política no puede ni debe restringirse a los procesos políticos en los que se disputa la toma del poder gubernamental, sino que se encuentra íntimamente relacionada con todas aquellas acciones que de manera deliberada y directa inciden en la promoción del bien común de la sociedad en sus diversas dimensiones. Esto hace de toda la sociedad un agente político, un actor de la política y; por tanto, un factor de la democracia. Para ello es necesaria la presencia de estructuras sociales que faciliten la participación efectiva y que generen una verdadera corresponsabilidad, es decir, una real solidaridad con el destino de la Patria”.

### 3. Cual es la situación actual de la sociedad civil en la América Latina ?

En América Latina, de acuerdo a Norbert Lechner<sup>50</sup>, “en los años ochenta dos procesos paralelos - la lucha contra el Estado autoritario y la expansión de la sociedad de mercado - desembocaron en un fortalecimiento de la

---

<sup>49</sup> Castellanos, José L. “Importancia de la Democracia Participativa” XI Congreso Nacional de ANCIFEM, Méjico; mencionado en trabajo de Civnet sobre la democracia aparecido en Internet, <http://civnet.org/civitas/panam/dyv/dyv41.htm>.

<sup>50</sup> Ver en “Modernización y democretización: el dilema del desarrollo chileno”, artículo aparecido en la Revista del Centro de Estudios Públicos, N 70, de Otono de 1998, págs. 231-242

sociedad civil"; entendida esta en un sentido minimalista como acción colectiva no estatal, ya que a las instituciones tradicionales se suma una verdadera explosión de organizaciones no-gubernamentales.

Aunque con afán de mantenerse apegada a la verdad, hay que aceptar que hasta la fecha en América Latina, la sociedad civil, no siempre jugó un rol muy importante en el cambio de un régimen autoritario por otro democrático, ya que, la mayoría de los procesos de transición fueron fruto de una negociación e incluso varios de ellos controlados por el gobierno saliente. Sin embargo, pese a ser esto así, es también muy cierto que el estímulo para la democratización y la presión para completar el proceso, ha provenido de grupos organizados que podríamos catalogar como sociedad civil, (la reestructuración del espacio público, la movilización de grupos independientes y de base).

La amplia participación social y política es altamente deseable en democracia, para que se logren, sobre la base de amplios consensos sociales, las respuestas, medidas y soluciones a problemas estructurales y crónicos de nuestras sociedades que, de lo contrario, conducen a inequidades, frustraciones, inestabilidad social y política, y violencia.

## **El rol de los militares en el proceso de consolidación**

El rol que juegan los militares y la relación que se establece con el poder civil es de vital importancia y muy delicado en el período de consolidación de la democracia.

### **1. Problemas que contaminan las Relaciones Civiles-Militares en la Región.**

Algunos elementos centrales que surgen a los expertos y estudiosos del área en el tema son los siguientes: Si bien existe una variedad de Fuerzas Armadas en América, que no hace posible establecer un sólo modelo o patrón de comportamiento, sí existen ciertas lecciones comunes. Como por ejemplo, el hecho de que hoy día, si bien los militares en el continente están en retirada en relación a su actividad política directa, siguen siendo protagonistas importantes.

Siempre es necesario para los gobiernos democráticos el establecer buenas relaciones civiles militares, esto se torna particularmente complejo en las naciones con regímenes en transición, donde los Gobiernos tienen la necesidad de articular y asumir distintas y difíciles tareas paralelamente, en el contexto de reformas económicas y político- institucionales, con una

disminución del gasto público que significa una serie de tensiones sociales y con las Fuerzas Armadas, las cuales también son afectadas por esta restricción general, en forma variable de acuerdo al grado de comprensión que exista sobre los temas de defensa en el país o del grado de peso de los sectores militares en este, o de la necesidad de defensa que tenga el país.

Otro elemento que contamina la relación, es la ambigüedad presente, en el continente, de la misión de las FFAA.

Si bien nadie pone en duda que la tarea esencial de las Fuerzas Armadas sigue siendo la defensa de la seguridad nacional, entendida esencialmente cómo defensa externa, existe sobre todo en algunas partes del continente un debate sobre su misión, provocando crisis de identidad. Es claro que existe un nuevo orden (o desorden, a juicio de otros) mundial y en el que aparecen, en forma evidente nuevas amenazas, desdibujándose los enemigos externos; o no existen o no están tan claramente definidos; o alejándose la hipótesis de guerra entre países vecinos. A todo lo anterior se le suma la pérdida de protagonismo político, y de presupuesto que habían tenido en gran cantidad de países entre los 70 y 80. Las relaciones estarán en gran medida definidas por la importancia que se le da al ámbito de la defensa en el contexto nacional e internacional actual; en cómo se enfrentan los desafíos existentes en un Estado civil y militar en disminución y cual es el concepto de seguridad y Estado Nación.

## 2. Qué esperan los Militares de los Civiles?

Por otro parte otro elemento clave es la capacidad de liderazgo civil. Para que los militares acepten de buena forma la subordinación a los civiles, requieren sentir de forma sostenida al Gobierno como competente, eficiente y responsable, así como, en el tema específico de defensa y seguridad, una autoridad que entienda los temas militares y que respete la integridad institucional y que, además demuestre su voluntad de imponer el liderazgo ejecutivo en los momentos críticos.

No cabe duda que el uso del poder militar es una decisión política del más alto nivel. Ahora bien, dada la alta profesionalización por la complejidad de las guerras, del equipamiento y la tecnología existente, los militares han desarrollado bastante autonomía en su área. El equilibrio adecuado entre la autonomía en términos de profesionalización y el control ( político, toma de decisiones) es también un tema a definir en cada sociedad de acuerdo a una serie de variables objetivas y a la voluntad política existente.

Las bases para el control civil son la gobernabilidad democrática, donde rijan un Estado de derecho, con existencia de libertades civiles y políticas, con métodos de sucesión pacífica al poder, procesos electorales adecuados y una justicia eficiente y oportuna.

Sin un gobierno estable y legítimo, los militares pueden sentirse llamados a intervenir para proteger a la sociedad del caos, - desafíos internos o externos -, aún cuando la intervención perpetúe la inestabilidad y destruya la

legitimidad del Gobierno. En especial, en el período de consolidación de la democracia, es importante el ejercicio eficiente y decidido de la autoridad civil junto a la satisfacción de las necesidades legítimas de los militares y de la sociedad en la consecución de la Seguridad Nacional.

Por ende, para una adecuada consolidación de la democracia se requiere de Gobiernos civiles fuertes, competentes, responsables, probos, capaces de ejercer la autoridad que les ha sido entregada por la voluntad popular y además concededores de los temas militares. Se requiere asimismo del establecimiento de procesos de construcción de confianzas, que se desarrollan en el trabajo cotidiano conjunto, en el análisis de los temas especializados, en la búsqueda de soluciones y perspectivas que logren articular las dimensiones y especificidades política, civil y militar. Es la forma de integrar aproximaciones y abordajes distintos pero complementarios, es la manera de superar desconfianzas mutuas y de crecimiento político y social.

Como las democracias, sobre todas aquellas más nuevas o más vulnerables, no siempre cuentan con los mejores elementos antes descritos, la relación civil militar puede ser muy frágil y esto transformarse en un problema importante para el Gobierno, tarea que deberá asumirse, y que ya se está haciendo en varios países, capacitándose civiles en los temas de políticas y gestión de la Seguridad y Defensa Nacional.

3. ¿Son los Militares una Amenaza o una Oportunidad para la democracia en la Región ?

El riesgo de un Golpe de Estado exitoso en la Región no parece probable, si bien no es imposible. Con el fin de la Guerra Fría existen menos incentivos internacionales para apoyar regímenes distintos de la democracia, asimismo tampoco a nivel interno, existen las condiciones para alianzas civiles y militares en esa dirección; y por lo demás los militares tampoco tienen deseos de volver a gobernar, dado que los desafíos actuales son esencialmente económicos y no ideológicos, y no confían en aquellos que antaño los llamaron a "salvar a la Patria", y más tarde pasaron a ser catalogados de salvadores a dictadores.

Los militares tienen un rol importante en el proceso democrático, en su defensa, y en el proceso de apoyar la mantención de la seguridad nacional. Dado que la base de la seguridad nacional es su pueblo, la soberanía popular, que está expresada en mejor forma en la democracia como sistema, es por tanto una herramienta fundamental para el cumplimiento de su tarea. En ese sentido también se puede afirmar que los militares no sólo no deben considerarse su víctima, sino los principales defensores y aliados de la democracia.

### **Promoción de la democracia: Iniciativas en las Américas: OEA**

1. La Promoción y Defensa de la Democracia : Una Prioridad Política.

La preocupación de la OEA y un compromiso concreto con este tema surge ya desde fines de los 80 con la observación de elecciones en Nicaragua en el 89 , y posteriormente El Salvador en 1992.

En el caso de Nicaragua, en 1989 el Gobierno sandinista invitó a la OEA para observar sus elecciones. La OEA por su parte estaba decidida a promover la democracia, a la vez buscar fórmulas pacíficas de resolución de conflictos. Esto fue factible porque se unieron una gran cantidad de elementos de política exterior de los Estados, más condiciones internas de los países, dado que la promoción de la democracia no puede ser producto de una presión externa sino de la conjunción de ambos elementos. Como dijera un conferencista “ la situación doméstica debe llamar al apoyo externo”. Como en el caso de Nicaragua se requería una especie de árbitro neutral para dar fe del proceso. Lo mismo sucedió en El Salvador y en Haití.

## 2. La Resolución 1080, el Protocolo de Washington y sus aplicaciones prácticas en el Hemisferio.

Luego del golpe de Estado en Surinam, el 24 de Diciembre de 1990, la OEA se reúne y condena el golpe. Sin embargo, esta condena no tuvo ningún efecto. Seis meses mas tarde , todos los países con líderes democráticos electos, se reúnen en la Asamblea General en Junio de 1991 en Santiago de Chile; la impotencia por lo sucedido en el caso de Surinam los decide a tomar la resolución 1080 que, en esencia, señala que frente a una situación de riesgo grave para la democracia por vía de un golpe o cambio de orden constitucional, el Secretario General convocará al Consejo Permanente, el cual a su vez, convocará a los Ministros de Relaciones de Exteriores, los cuales analizarán la situación producida y adoptarán las decisiones y tomarán las acciones colectivas.

Pero, aparentemente, la voluntad política de los jefes de Estados fue otorgar un grado de mayor importancia y “legalidad” a la decisión expresada en la resolución 1080, por lo que, se estimó necesario cómo una forma de garantizar su implementación, el incorporar la promoción y defensa de la democracia en un protocolo de Reforma de la Carta de la OEA. En el Protocolo de Washington, en Diciembre de 1992, se incorpora un nuevo artículo al Capítulo III de la Carta, el artículo N#9, que señala lo siguiente: “Un miembro de la Organización cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza podrá ser suspendido del ejercicio del derecho de participación en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las Conferencias Especializadas, así como de las comisiones, grupos de trabajo y demás cuerpos que se hayan creado” y añade las siguientes causales y procedimientos requeridos frente a estas situaciones “ a) la facultad de suspensión solamente

será ejercida cuando hayan sido infructuosas las gestiones diplomáticas que la Organización hubiera emprendido con el objeto de propiciar el restablecimiento de la democracia representativa en el Estado miembro afectado, b) la decisión sobre la suspensión deberá ser adoptada en un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, por el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados Miembros; c) la suspensión entrará en vigor inmediatamente después de su aprobación por la Asamblea General, d) la Organización procurará, no obstante la medida de suspensión, emprender nuevas gestiones diplomáticas tendientes a coadyudar al restablecimiento de la democracia representativa en el Estado Miembro afectado, e) el Miembro que hubiere sido objeto de suspensión deberá continuar observando el cumplimiento de sus obligaciones con la Organización, f) la Asamblea General podrá levantar la suspensión por decisión adoptada con la aprobación de dos tercios de los Estados Miembros y g) las atribuciones a que se refiere este artículo se ejercerán de conformidad con la presente Carta.

Modifica, asimismo, otros textos de artículos, como el artículo 3 punto e, en que claramente señala " Todo Estado tiene derecho a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social y a organizarse en la forma que más le convenga, y tiene el deber de no intervenir en los asuntos de otro Estado. Con sujeción a lo de arriba dispuesto, los Estados Americanos cooperarán ampliamente entre sí y con independencia de la naturaleza de sus sistemas políticos, económicos y sociales."

Este protocolo ha sido ratificado por 2/3 de sus miembros, cumpliendo lo requerido en el artículo V ,entrando en vigor en Diciembre de 1997, con la ratificación por parte de Venezuela.

Pronto la OEA vería necesario hacer uso de tales resoluciones. Sólo tres meses después de ratificada la Resolución 1080, se produce en Septiembre de 1991, el Golpe de Estado en Haití, más tarde en Abril de 1992 el llamado Fujimorazo y en Mayo del 1993, el caso de Guatemala.

En la situación de Haití, se condenó el golpe de estado, y se tomaron las siguientes medidas: envío de misión diplomática; ante la ausencia de éxito se decidió efectuar un embargo estableciéndose a la vez un programa para compensar los efectos de éste en los pobres, y se envió una misión de Derechos Humanos a terreno, colocando además el problema en la agenda internacional, lo que motivara más tarde la intervención del Consejo de Seguridad de la ONU. Uno puede preguntarse si ¿fue un éxito o un fracaso? Si uno observa la actual situación en Haití, la efectividad de la intervención en pro de la promoción de la democracia es discutible. Sin embargo, lo que demuestra es que las condiciones políticas internas en ese país eran complejas, con una sociedad altamente polarizada (un grupo con el golpe,

una clase media indecisa y mucha gente derrotada desorganizada) y dividida, una sociedad muy vulnerable con altísimos grados de pobreza y subdesarrollo y por ende muy susceptible a presiones de toda índole. El caso de Haití demuestra que no es factible exportar procesos y es un buen ejemplo del cómo el factor externo puede ayudar como elemento catalizador, que per se no crea el deseo de la democracia, pero que sin duda facilita el proceso, el resto es tarea del propio país.

Perú en 1992 es un caso diferente. El llamado Fujimorazo significó la interrupción del proceso democrático constitucional, mediante un autogolpe, tras el cual, el Presidente cierra el Congreso y las Cortes y el Ejecutivo adquiere todo el poder.

Tal como hiciera en Haití, la OEA envía una misión diplomática para dialogar con los distintos sectores, - con el Presidente Fujimori, con representantes del legislativo, jueces, etc. - y pide al Gobierno la vuelta a la democracia. La declaración oficial que emana de la OEA, pide que se mejore la situación, no señala que regrese a la Constitución que se había transgredido, sino que se vuelva al proceso democrático, el cual sería objeto de seguimiento por la parte de la OEA. Algunos países en forma individual asumieron además ciertas acciones: USA y Venezuela suspendieron sus relaciones diplomáticas y Colombia cortó lazos comerciales.

En la Asamblea General de la OEA, convocada para analizar esta situación el Presidente Fujimori, personalmente se comprometió a cumplir el plan diseñado por su gobierno para volver al camino democrático, lo que fue aceptado por la Asamblea. En Diciembre de 1992 se realizaron elecciones de Congreso, las cuales fueron observadas por la OEA, con lo cual se dio por superado el problema

Las lecciones sacadas de este proceso fueron que era un tema doméstico, donde hubo una respuesta flexible por ambas partes y un Gobierno seriamente interesado por su población que, rápidamente, regresó al cauce democrático, ayudando a éste la presión externa, pero en un proceso donde siempre hubo diálogo interno.

El caso de Guatemala en Mayo 1993, el Presidente Serrano procede en la misma forma que Fujimori. El veía que la situación interna era compleja, temía el estallido de una Guerra Civil y efectúa un autogolpe para evitar este conflicto denunciando la existencia de corrupción al interior de las instituciones del Estado. La respuesta de la OEA fue similar al caso anterior, se opta por la decisión de incentivar el proceso de restauración democrática dentro de la misma Guatemala. Acá cada grupo de interés estuvo presente, los militares señalaron lo que la Constitución mandataba para estos casos, los guatemaltecos resolvieron en forma conjunta sus problemas y la acción de la OEA incentivó este proceso. En Junio de 93 hubo elecciones donde se eligió al Presidente L. Campino y el caso de Guatemala se dio por resuelto.

### 3. Perspectivas: La Cumbre de Santiago de Abril de 1998.

La Cumbre de presidentes de los Estados Miembros de la OEA, recientemente realizada en Santiago de Chile a fines del mes de Abril, ratificó una vez más la consolidación de la democracia como una prioridad principal de la organización. En este marco se definió un Plan de Acción que contempla actividades y medidas en los ámbitos referidos a democracia y derechos humanos; a educación para la democracia, al impulso de la descentralización a través del fortalecimiento de las administraciones municipales y regionales; a un decidido respaldo al Programa Interamericano para combatir la corrupción; a estudiar el financiamiento de campañas electorales; a la prevención y control del consumo indebido y del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y otros delitos conexos; a la prevención, combate y eliminación del terrorismo; al fomento de la confianza y seguridad entre los Estados; al fortalecimiento del Sistema de Justicia y de los Organos Judiciales; y a la modernización del Estado en la Administración de Materias Laborales.

Lo anterior demuestra la voluntad del organismo internacional en avanzar en la consolidación de la democracia, en forma conjunta, en un lenguaje que respeta las diferencias y soberanías de cada Estado, pero en el convencimiento y clara aceptación de que la democracia es una prioridad esencial para los países del Hemisferio.

## **CAPITULO V**

### **AVANCES Y DESAFIOS DE LA DEMOCRACIA EN LA REGION.**

## 1. Una Reflexión previa indispensable.

Antes de intentar un análisis específico de las perspectivas y proyecciones para la consolidación de la democracia en América Latina, parece interesante revisar algunos conceptos vertidos por Philippe Schmitter a este respecto, El nos previene de los peligros y falacias de la “consolidología”, señalando que es difícil predecir la conducta de actores sociales, o cómo las reglas de la democracia pueden ser más aceptables y cómo la interacción de poder e influencia pueden establecerse en patrones más estables; existen a su juicio dos problemas:

1. es necesario examinar cuidadosamente la experiencia de las Democracias liberales para separar lo propio de los resultados eventuales, y
2. Se debe decidir hasta qué punto las lecciones de estas experiencias pueden ser aplicadas a los dilemas de las nuevas democracias.

Una vez más este autor nos previene del riesgo de utilizar patrones esquemáticos para evaluar los procesos en la región. Dado que existe un riesgo de lo que llama “determinismo retrospectivo” es decir, asumir que lo que sucedió es lo que tenía que suceder y también el riesgo de lo que denomina “presentismo”, o sea, la tentación de asumir o creer que los motivos y percepciones del pasado son los mismos del presente . Ambos riesgos son sin duda muy tentadores.

Pese a lo anterior, a su juicio, los procesos democráticos hacen sugerir las siguientes reflexiones:

1. La democracia no es inevitable y es revocable. La democracia no es necesaria, no cumple un requisito funcional para el capitalismo ni responde a cierto imperativo ético de la evolución social. Dada esta situación la consolidación requiere de un esfuerzo continuo y extraordinario.
2. Las transiciones desde un régimen autocrático o autoritario puede llevar a diversos resultados
3. No es la democracia lo que se está consolidando sino uno u otro tipo de democracia.
4. El tipo de democracia dependerá significativa, aunque no exclusivamente, del modo de transición desde el régimen anterior.
5. Cada tipo de democracia tiene una manera propia de consolidarse, así cómo su ritmo y secuencia, no existe una “receta” que garantice la estabilidad futura o que viabilice todos los tipos de democracia.
6. A esta altura de la Historia, casi sin excepción, la democracia de un tipo o de otro es la única forma legítima de dominación política.
7. Transiciones a la democracia, raramente ocurren en forma aislada, sin la presencia simultánea de otras demandas u otros procesos de profundo cambio en las estructuras socioeconómicas y en los valores culturales.
8. Las democracias tienden a emerger en olas, y
9. Es posible, aunque no necesariamente en forma fácil, ir de distintos tipos de autocracias a distintos tipos de democracias sin precondiciones o

prerequisitos que por mucho tiempo se asumieron como indispensables para la ciencia política. Es decir puede darse: sin violencia o eliminación física de los protagonistas de la previa autocracia, sin mayor movilización popular, sin gran crecimiento económico, sin gran cambio de distribución del ingreso y bienestar, sin desarrollo de la burguesía nacional, sin cultura cívica y sin gran número de demócratas.

## 2. Diagnóstico de Avances y Desafíos.

Con este marco teórico práctico que se nos brinda es necesario contemplar la realidad de las democracias de la Región para, visualizando sus insuficiencias, debilidades así como fortalezas y oportunidades, intentar prever escenarios posibles y sobre todo, avanzar hacia los cambios necesarios para la profundización de la democracia. Dado lo analizado a lo largo de este trabajo, esta tarea no es sencilla. En la medida que no esté claramente definido que entenderemos y evaluaremos como democracia, de que grado de exigencia dotemos a nuestro análisis, no parece factible realizar una evaluación exhaustiva del funcionamiento de la democracia en América Latina. Sin embargo, con el objeto de intentar establecer algunas de las características del importante proceso político que se viene desarrollando en el continente, se efectuará una revisión de algunas evaluaciones y estudios realizados por organizaciones responsables que elaboran este monitoreo y seguimiento. Con este fin se han incorporado datos incorporados que poseen la cualidad de expresar, en forma directa o indirecta, los factores fundamentales que influyen en la consolidación de la democracia, revisados en el capítulo 4.

### Logros y Avances de la democracia.

No cabe duda de que han existido anotarse **avances** substanciales de la democracia en la Región, la cual parece estar bastante asentada en el continente.

Una organización que se ha dedicado a evaluar el funcionamiento de la democracia en América Latina es la Comisión Andina de Juristas (CAJ), <sup>51</sup> la cual señala como principales avances para el año 1996, los siguientes:

1. Estabilidad de instituciones políticas, iniciativas para la modernización del Estado y la gestión pública,
2. Procesos tendientes a la descentralización,

---

<sup>51</sup> Comisión Andina de Juristas, CAJ, Funcionamiento de la democracia en las Americas. 1996, Fuente Internet

3. Disminución de la violencia política,
4. Avances en la participación social y procesos de construcción y desarrollo de las sociedades civiles,
5. Reformas del poder judicial aunque aún incipientes,
6. Compromisos gubernamentales para el respeto y vigencia de los Derechos Humanos,
7. Cierta aumento de la participación de la mujer en la actividad política, económica y sociocultural,
8. Reiteración explícita por los gobernantes de la necesidad de combatir el narcotráfico y la corrupción, y
9. Reforzamiento de medidas de integración regionales y subregionales.

De qué está enferma nuestra Democracia? Retos y Obstáculos..

Sin embargo, pese a estos importantes avances, a su juicio de la CAJ, persisten **problemas** u **obstáculos** para la democracia:

1. Crecimiento de la corrupción en vinculación, principalmente, con el narcotráfico y el lavado de dinero;
2. Grave crisis de representación de los partidos políticos;
3. Resistencias gubernamentales a la participación política de los ciudadanos;
4. Escasa voluntad descentralizadora;
5. Mantención de márgenes de autonomía frente al poder constitucional por las Fuerzas Armadas;
6. Debilidad del Estado de Derecho, especialmente en lo relativo a la protección de los Derechos Humanos;
7. Falta de confianza ciudadana en la imparcialidad y probidad de la administración de la Justicia. Impunidad;
8. Descontento social por políticas de ajustes económicos que debilitan la acción del Estado en la prestación de servicios; aumento del desempleo y pobreza, concentración del ingreso y alarmante crecimiento de la delincuencia y la inseguridad ciudadana.

Otra organización que ha intentado efectuar un panorama de la realidad latinoamericana y del funcionamiento de la democracia es CIVITAS<sup>52</sup>. A su juicio, y concordando bastante con el diagnóstico anterior, existen las siguientes amenazas y oportunidades:

#### 1. Crisis de representatividad:

Existe por un lado falta de credibilidad debido en gran medida a la existencia de corrupción y a los abusos de poder, y por otra parte los ciudadanos no se sienten representados por su actual clase dirigente. Se sienten impotentes para revertir la situación actual, observan líderes personalistas o demagógicos con secuelas de paternalismo, lo que les dio popularidad en su momento. Con el resurgimiento de gobiernos democráticos crecieron las expectativas populares, sin que necesariamente se haya desarrollado, paralelamente, el sentido de responsabilidad que le cabe a cada ciudadano en los procesos políticos o los canales de participación que posibiliten el ejercicio de los deberes ciudadanos.

A esto se añade la concentración del poder, la falta de austeridad o transparencia de los actos de Gobierno que alejan a los ciudadanos de la posibilidad o voluntad de participación política, surgiendo como consecuencia una peligrosa apatía y un sentimiento de impotencia y escepticismo que puede llevar incluso a expresiones de violencia política.

#### 2. Problemas socioeconómicos: Marginalidad

La existencia de desigualdad de condiciones y de oportunidades referidas a la justicia, la educación, la salud y el acceso a bienes, crean una situación de marginalidad económica, social y cultural, provocando resentimiento, abandono de las responsabilidades sociales y fragmentación de la sociedad.

#### 3. El deterioro moral. La Justicia.

A pesar de que en las Constituciones se contempla igualdad de condiciones ante la ley para todos los ciudadanos y para la aplicación y defensa de la democracia, una cosa es lo que aparece escrito y otra la realidad. Algunos valores son más fáciles o más ampliamente respetados, como la libertad, pero otros como la igualdad ante la ley, no funcionan tan adecuadamente, sea por inoperancia de los sistemas o por falta de independencia real del poder Judicial, ya que existen distorsiones en la aplicación de la ley.

Por otro lado, cada día juegan un rol más importante los medios de comunicación de masas, ejerciendo presiones indebidas sobre la Justicia.

#### 4. La sociedad civil:

---

<sup>52</sup> Civnet home, Civitas, panamericano, Democracia y valores: La Realidad. Fuente Internet <http://civnet.org/civitas/panam>.

Es importante la conformación de instituciones diversas que se movilicen en función de sus intereses. Una multiplicidad institucional de este tipo constituye una valla para la violencia y el desorden de las demandas, al transformarse en espacios políticos para el ejercicio del reclamo justo y la búsqueda equilibrada de soluciones de consenso. A nivel municipal, es visto como una instancia de cambio interesante, convocando mayor interés, siendo electas personas que se han destacado por su honestidad y capacidad, algunos considerados independientes o pertenecientes a grupos políticos que son minoritarios. Todo ello expresa la voluntad de las personas, de cambios en los estilos de liderazgo político.

Estos canales y formas de participación, son aún incipientes en nuestra Región y su conformación, en términos cuantitativos y cualitativos, es uno de los grandes desafíos.

Por su parte, Sebastián Edwards, analiza la situación de los países de América Latina desde la perspectiva de las reformas necesarias tanto a su nivel económico como esencialmente en su nivel político institucional, concluye que el inicio de la década de los 90 estuvo caracterizado por un fuerte y sostenido proceso de reformas que posibilitaron un aumento del PIB y de los valores per cápita así como la mejoría de una serie de indicadores financieros, sin embargo en base al análisis de indicadores usados por agencias consultoras extranjeras, la radiografía mostrada en base a índices de liderazgo político, corrupción, calidad de la Justicia, calidad de la burocracia etc, dejan bastante que desear (ver anexo # 4).

Otro aspecto interesante de incorporar en este análisis es la percepción de las poblaciones sobre este proceso. Los estudios efectuados por Latinobarómetro (financiados por el BID una buena parte de ellos), en 17 países, nos muestran que pese a los logros de las democracias un porcentaje importante no está satisfecho con sus desempeños y no tiene confianza en un futuro económico familiar mejor, lo que nos trae la memoria la gran tarea pendiente: el crecimiento económico con equidad.<sup>53</sup>

Los balances realizados por estas organizaciones, más el análisis de de indicadores de riesgo de los países de la región, así como los indicadores económicos y sociales, los índices de desarrollo humano, muestran los grandes desafíos que América Latina tiene por delante.

Sin duda que el proceso de transición a la democracia y luego su consolidación, es un fenómeno más complejo que el cambio de los gobiernos autoritarios precedentes, dado que éste se da en un mundo lleno de incertidumbres, cada vez más entrelazado, con Partidos Políticos escasos o

---

<sup>53</sup> Información aparecida en noticias de CNN (CNNen espanol.com), con fecha 30 de Marzo de 1998, bajo titular "Encuesta: Brasil, Argentina y Bolivia son los países más admirados en Latinoamérica".

débiles, y con procesos de interpretación particular de las normas de la democracia por sus propios líderes electos por vía democrática (casos de los Presidentes Fujimori en Perú, Menem en Argentina, y Serrano de Guatemala), o por un golpe de Estado de militares como en el caso de Haití. En otros casos, y sobre todo en democracias de larga data, se ha deslegitimado la democracia como sistema y pierde credibilidad por mal uso o abuso del poder, o por acusaciones de corrupción, o de apoyo de carteles de droga a campañas electorales, o a altos jefes policiales o jueces, o por inhabilidad de control del terrorismo, o de la capacidad de garantizar la seguridad de la ciudadanía.

Asimismo, tampoco la mera elección de gobernantes por sufragio universal se ha traducido necesariamente, en mayores libertades políticas y civiles para sus ciudadanos como lo demuestra la investigación de Freedom House .

Finalmente, tampoco ha sido sencillo y abre una serie de desafíos para los países y sus Gobiernos, el modelo económico con retroceso franco del estado benefactor y en reestructuración y ajuste financiero - con sus consecuencias sociales a corto y mediano plazo - , lo cual se ha traducido en una alta concentración de la riqueza, con un aumento de la brecha entre ricos y pobres, sin asegurar mayor equidad a sus poblaciones como producto del crecimiento económico que se ha observado en los últimos años en la Región.

Todo lo anterior demuestra la absoluta necesidad de consolidar estas frágiles democracias de manera de garantizar su sostenibilidad en el tiempo como único sistema capaz de darle una mejor calidad de vida a los habitantes de la región

## **CAPITULO VI**

### **Conclusiones y Recomendaciones**

Pese a los avances logrados en la región, que no son menores, aún hay mucho camino por andar. Los problemas detectados son de una magnitud e importancia tales que, de no buscarse a la brevedad las fórmulas para su solución, la consolidación democrática en muchos países del continente podría fracasar.

Cualquier desviación de los procesos democráticos que signifique estancar la participación de las grandes mayorías nacionales, es decir, la expresión de la soberanía popular y nacional, o que exagere el peso o dependencia de un Poder del Estado sobre otro en forma muy desbalanceada; o que considere que con el hecho de ser electo es representante “casi exclusivo” de la voluntad soberana y por tanto puede cambiar las reglas del juego a su antojo, se traducirá en ausencia de legitimidad aunque posea la legalidad.

El riesgo real existe, ya lo hemos analizado en la teoría y lo hemos visto en la práctica política de estos últimos años en América Latina. El riesgo, es aún mayor de perpetuarse la tendencia actual hacia la apatía y falta de interés político, que es una realidad que está dialécticamente relacionada con el fenómeno de la consolidación o no consolidación de la democracia.

El dilema aparece cuando se trata de recomendaciones y propuestas, ya que cómo se ha analizado, no existe una democracia sino varias democracias, por tanto sería un error y un gesto de soberbia antidemocrática, intentar desarrollar una receta tipo para la consolidación de la democracia en la región.

Sin embargo, y habiendo planteado lo anterior, consciente de que las elecciones solo abren el camino a un gobierno, su “grado” de democracia será el resultado del desarrollo de las condiciones políticas previas, actuales y futuras en cada uno de nuestros países. En función de cómo se llegó a la democracia, de la tradición y culturas políticas, y por ende del cómo y del cuando, el grado de democracia variará necesariamente, muy significativamente.

Distinto será el caso de aquellas democracias, donde uno de los problemas centrales es el conflicto interno, sea por la existencia de guerrillas o de narcotráfico y corrupción, que afectan su gobernabilidad de tal manera, que el abordar estos problemas es una urgencia y determina prioridades y opciones políticas. Situación distinta a la de aquellas democracias, cuyas contradicciones esenciales pasan por el desarrollo de reformas económicas e institucionales, que garanticen un adecuado crecimiento económico sustentable en el tiempo.

## Recomendaciones

Ahora bien, a pesar de que podrán existir situaciones especiales que apunten a priorizar en una u otra dirección, en lo general las tareas que deben enfrentar las democracias de América Latina son similares, ante el contexto económico actual. Con naciones intentando colocarse a la altura que le exige el entorno mundial de globalización e interdependencia, con exigencia de mejorar su credibilidad y su desarrollo en forma sostenida, su factibilidad requiere desarrollar una institucionalidad que le de transparencia y sustentabilidad. No podrá lucharse contra la corrupción, si no desarrollamos políticas que garanticen equidad, si no existen las instituciones, las leyes y la voluntad que lo permitan enfrentar seriamente. Los temas más apremiantes variarán de acuerdo a la realidad y deberán reflejarse en la agenda de cada país.

La Cumbre de Presidentes en Santiago de Chile definió con claridad las voluntades y prioridades políticas para la región, plasmadas en la declaración de todas ellas muy necesarias para garantizar la gobernabilidad y de esa forma darle sostenibilidad a la democracia. Siendo este sistema un fin en si mismo, constituye a esta altura un instrumento para avanzar en la consecución de las metas que cada sociedad se ha fijado para lograr una sociedad más justa, más humana, más equitativa y más libre, objeto final de la democracia. En este sentido es necesario enfatizar algunas iniciativas indispensables para continuar progresando en el camino democrático:

1. Desarrollo de una institucionalidad política, que fomente la independencia entre los poderes del Estado.

Esto requiere de revisar el sistema presidencialista, y que el Ejecutivo evite en lo posible el uso de aquellas atribuciones especiales que determinan un contrapeso muy importante en la figura del Presidente en desmedro de los otros poderes. Esto pasa también porque se lleven adelante los procesos de Reforma Judicial recientemente iniciados en las naciones de la Región y de que los Parlamentos juegen el rol que les corresponde realizar. Esta es la mejor solución para lograr el adecuado balance y expresión de la democracia. Es indispensable avanzar aceleradamente en las transformaciones institucionales en el ámbito de la política, de manera de construir la base jurídico-política que de sostenibilidad al desarrollo económico, que de la base de Estado de derecho indispensable y que asegure gobernabilidad y estabilidad democrática.

2. Crecimiento económico sostenido con equidad.

Los Gobiernos deberían continuar desarrollando las reformas en el plano de la economía que permitan tener economías sanas y en crecimiento sostenido. Esto sin embargo no contribuirá a la consolidación de la democracia si no es asumida paralelamente con la superación de la pobreza y esencialmente

focalizar en la equidad, con políticas redistributivas, ya que en una sociedad democrática debe garantizarse que todos los individuos tengan un nivel de vida digno y que la movilización social ascendente sea posible para la gran mayoría de la sociedad.

3. Desarrollo de una conciencia y educación política y cívica de la ciudadanía. Ahora bien, lo básico es el desarrollo de la conciencia y organización política de la sociedad, en los mecanismos de representación tradicionales, pese a ser insuficientes. El rol de los Partidos Políticos en la región continuará siendo muy importante en términos de sus funciones tradicionales, de sus proyectos de país, de una determinada y necesaria “especialización” de la ejecución de las políticas, es esencial para garantizar que el proceso democrático esté profundamente asentado en la realidad y en las raíces de cada pueblo, que este se dé de la mano con el despertar en algunos casos - o de un mayor desarrollo- de lo que se ha denominado sociedad civil, o movimiento social o ciudadanía organizada, comprometida y responsable con el presente y futuro de la Patria.

4. Fortalecimiento de la sociedad civil de manera de aumentar la incidencia de la ciudadanía en el proceso político.

Para aquellos que en la sociedad civil sólo vean electores, ésta será un importante estímulo de chequeo y balance y de “castigo” de los malos líderes; una conciencia y control social permanentemente alerta y que evalúe las decisiones y acciones de los gobernantes y legisladores; un movimiento social lo suficientemente amplio y bien informado que permita poner el país, la nación por encima de intereses específicos.

Esto requiere, entre otras cosas, del desarrollo de una educación y conciencia cívica y política, de los espacios de participación en la toma de decisiones; exige desconcentrar y descentralizar las decisiones, acercar la política y sus medidas a la gente, incorporarlas en el diseño de las soluciones a sus problemas y elevar su grado de compromiso y responsabilidad, en el entendimiento de que el futuro del país es efectivamente una tarea de todos los conciudadanos.

5. Fortalecimiento y “modernización” de los partidos políticos.

El elevar efectivamente los niveles de participación de la ciudadanía pasa también por la capacidad que tengan los partidos políticos de evaluar la situación en que se encuentran y buscar soluciones para reducir la distancia a las mayorías y ser capaces esencialmente de “reencantar” a las poblaciones. Esto pasa por asumir e iniciar una serie de cambios tales como mayor apertura y democracia al interior de las mismas organizaciones políticas, que incluya sistemas más participativos de elección de candidatos, a la vez de dar mayor participación a sectores como la mujer, los jóvenes y las minorías étnicas.

Los partidos deben desarrollar relaciones más cercanas con los ciudadanos. Esto plantea, también, la exigencia de líderes de nuevo tipo, comprometidos

con las estructuras que representan, pero esencialmente honestos, con altos estándares éticos y morales, con espíritu de servir a la política y no servirse de la política, en los que la llegada al poder es una forma legítima para trabajar por un proyecto de país que representa el sentir de la soberanía popular que lo ha elegido para desarrollar ese mandato.

Es importante por un lado que los Partidos sean capaces de desarrollar con claridad frente a su sociedad su proyecto de país de manera que la población pueda identificarse con aquel que le parezca más apropiado para su país en un contexto histórico, a la vez que debiera estimularse el diálogo nacional entre los partidos políticos de manera de mejorar la gobernabilidad.

#### 6. La lucha contra la corrupción.

Será necesario pasar de los discursos a las acciones firmes en contra de todo acto de corrupción y en pro de la probidad pública y privada. La existencia de una ética pública está reñida con la impunidad de estos actos delictivos, por lo que además de la voluntad política será indispensable agilizar y actualizar todos aquellos instrumentos jurídicos, que permitan implementar acuerdos ya existentes en la Región y recientemente reafirmados con mucha energía en la Cumbre de Presidentes en Santiago de Chile.

#### 7. El desarrollo y promoción de una cultura democrática.

El desarrollo de la democracia, requiere también de una cultura democrática que pase por la aceptación de la diversidad, así como de los valores de respeto al prójimo, de libertad así como la igualdad de oportunidades. Este proceso de aceptación o tolerancia de que la verdad no es absoluta, y menos, monopolio de un grupo y que implica la aceptación de las reglas del juego democrático, no es sencillo, no se adquiere de un día a otro, ni por decreto. Es difícil, y se logra en el tiempo y en el marco de una convivencia nacional sana, si bien no exenta de conflictos, con métodos adecuados para su resolución.

#### 8. Promoción y desarrollo de las libertades políticas y derechos civiles, así como el respeto a los Derechos Humanos.

En este proceso de construcción de una sociedad mejor inevitablemente surgirán conflictos, dudas, avances y retrocesos, servirá de farol y de incentivo la memoria histórica, el recordar lo preciado de la democracia, de manera de enfrentar en ese espíritu los desafíos y retos que se presenten.

La democracia es un proceso continuo que se va construyendo, y este proceso de construcción abierto, probablemente lento pero de bases sólidas, se logrará con una institucionalidad fuertemente desarrollada, una gobernabilidad adecuada, con una sociedad civil activa y vigorosa, incansable en la exigencia del Buen Gobierno que todas nuestras naciones merecen. Este es el desafío para nuestros pueblos, hacia allí debemos avanzar.

## **Anexo 1: Estudio Comparativo de Libertad, realizado por Freedom House, 1995 - 1996**

Se trata de un estudio que se desarrolla desde 1970 por la organización Freedom House, institución independiente y sin fines de lucro creada en 1941 por Eleanor Roosevelt y Wendell Willkie para promover la democracia en el mundo.

El estudio intenta usando un standard evaluar los distintos países en función de la importancia otorgada por ellos a la democracia y las libertades. De acuerdo a ellos, como mínimo la democracia es un sistema político donde las personas eligen a sus líderes libremente entre grupos e individuos que compiten. Y libertad la entienden como la posibilidad de actuar espontáneamente en una variedad de campos fuera del control del Gobierno y otros centros de dominio potencial.

Por mucho tiempo las naciones del Oeste han entendido y asociado la adhesión a derechos políticos y libertades civiles a la democracia liberal, sin embargo Freedom House entiende que la democracia no es un concepto estático y que un país democrático no necesariamente pueda pertenecer a su categoría de estado "libre". Una democracia, a juicio de ellos, puede perder libertad y pasar a ser parcialmente libre, por ejemplo Sri Lanka y Colombia son modelos de este tipo debido a la existencia de una guerra civil, por otra parte hay países que han reemplazado regímenes militares con gobiernos electos que están en transición a una democracia liberal, como El Salvador y Guatemala.

De acuerdo a Freedom House, ellos no hacen un ranking de los Gobiernos sino de los derechos y libertades individuales que existen en cada país y territorio. Tampoco colocan los puntos de acuerdo a las intenciones de cada país sino basado en hechos reales causados por factores gubernamentales o no gubernamentales.

Las definiciones y categorías usadas por este estudio involucra dos sets de características agrupadas bajo los conceptos de derechos políticos y libertades civiles. Los derechos políticos son aquellos que le permite a la gente participar libremente en el proceso político, en una sociedad esto significa el derecho de todos los adultos de votar y competir por un cargo público y de elegir representantes e influir en la toma de decisiones. Las libertades civiles se entiende como la libertad de desarrollar perspectivas, instituciones y autonomía personal separadas del Estado.

El estudio usa listas de chequeo de estos derechos y libertades para determinar los grados de libertad presentes en cada país y para ayudar a asignar cada entidad a una categoría comparable.

Las preguntas relativas a los derechos políticos son las siguientes:

1. ¿ Es la cabeza del Estado o de Gobierno u otra autoridad máxima electa a través de elecciones libres y justas?
2. ¿ Son los representantes del legislativo electos a través de elecciones libres y justas?
3. ¿Existen leyes electorales justas, oportunidades de hacer campaña igualitarias, justo polling y honesto conteo de los votos?
4. ¿Están los votantes capacitados de facultar a sus representantes libremente electos de poder real?
5. ¿Tiene la población derecho a organizarse en diferentes partidos políticos u otros grupos políticos competitivos de su gusto, y es el sistema abierto al ascenso o baja de estos grupos o partes en competencia?
6. ¿Existe una porción de la oposición efectiva que vota, poder de la oposición de facto y una posibilidad realista para la oposición de aumentar su apoyo o ganar el poder a través de elecciones?
7. ¿Esta la población libre del dominio de los militares, poderes extranjeros o externos, partidos totalitarios, jerarquías religiosas, oligarquías económicas o cualquier otro grupo poderoso?
8. ¿Tienen los grupos minoritarios culturales, étnicos, religiosos y otros una razonable capacidad de autodeterminación, autonomía y participación a través del consenso informal en el proceso de toma de decisiones?

La preguntas relativas a las libertades civiles son las siguientes:

1. ¿Existe prensa libre e independiente, literatura y otras formas de expresión cultural?
2. ¿Existe discusión pública abierta y libre discusión privada?
3. ¿Existe libertad de Asamblea y demostración?
4. ¿Existe libertad de organizarse políticamente o semipolíticamente? (incluye partidos políticos, asociaciones cívicas y grupos ad hoc por temas, etc.)
5. ¿Son los ciudadanos iguales ante la ley, con acceso a un juicio independiente, no discriminatorio y son respetados por las fuerzas de seguridad?

6. ¿Existe protección del terror político y de cualquier forma injustificada de prisión, exilio o tortura, realizado o por grupos que apoyan o están en contra del el sistema, y libre de situaciones de guerra o insurgencias?
7. ¿Existen sindicatos libres y organizaciones de campesinos o sus equivalentes y existe efectiva negociación colectiva?
8. ¿Existen organizaciones libres de profesionales y otros grupos de índole privado?
9. ¿Existen negocios y empresas o cooperativas libres?
10. ¿Hay instituciones religiosas libres y expresiones libres de religión pública o privada?
11. ¿Existen libertades personales sociales, que incluyen aspectos tales como igualdad de género, derechos de propiedad, libertad de movimiento, elección de residencia y elección de matrimonio y tamaño de la familia?
12. ¿Existen igualdad de oportunidades, lo que incluye libertad de explotación o dependencia de hacendados (landlords), empleadores, líderes sindicales, burócratas u otro tipo de obstáculo denigrante para compartir las ganancias económicas legítimas?
13. ¿Existe libertad de un Gobierno extremadamente indiferente y a la corrupción?

A cada pregunta se le asigna un determinado puntaje que va del 0 al 4, como es de suponer los números reflejan también un determinado juicio . El puntaje mas alto para derechos políticos es 32 ( 4 puntos para cada una de las 8 preguntas) y para las libertades individuales es de 52 ( 4 por 13). De acuerdo al puntaje obtenido se define una determinada categoría, que es la siguiente:

Derechos políticos		Libertades civiles	
1	28 - 32	1	45 - 52
2	23 - 27	2	38 - 44
3	19 - 22	3	30 - 37
4	14 - 18	4	23 - 29
5	10 - 13	5	15 - 22
6	5 - 9	6	8 - 14
7	0 - 4	7	0 - 7

Posterior a este, el equipo realiza ciertos ajustes en base a factores tales como extrema violencia, cuya intensidad puede no estar reflejada en las respuestas a la lista de chequeo.

Finalmente agrupan los países en los conceptos de “libres”, “parcialmente libres” y “no libre”, de acuerdo al puntaje obtenido.

Freedom House señala que la calificación de un país como “libre” no significa que ese país tenga una libertad perfecta o que no tenga serios problemas, y así mismo desean usar estas calificaciones como una manera de ayudar a la mejoría de las condiciones en todos los países.

### Estudio de Freedom House para la Región de Las Américas

De acuerdo a su análisis, “entre los 35 países existen 20 estados libres, los cuales concentran el 48% de la población de 773.7 millones de habitantes de la región , 14 son parcialmente libres, conteniendo el 15% de la población y hay un estado cuyo Gobierno no ha sido electo por vía democrática, Cuba, con aproximadamente el 1% de la población. Los valores democráticos predominan en la región. De los 35 estados 31 son democracias, con una población combinada de 639.6 millones, 83% de toda la población. Existen dos países donde son gobernados por Partidos dominantes : Antigua y Barbuda y Méjico, y uno ,Perú, el cual tiene un Gobierno liderado por un Presidente autoritario, y uno Cuba que tiene un Estado Socialista liderado por el Partido Comunista Cubano.

En el último período en la Región, se avanzó en libertades en Dominica, Nicaragua y St Kitts y Nevis. Colombia presentó cierta declinación por su situación interna. Finalizan señalando que” si bien la década presenta ganancias importantes para la democracia y las libertades, hay signos que algunas transiciones permanecen muy frágiles”.

### Tabla de países de América Latina de acuerdo a Freedom House

País	D P	L C	Calificación
Antigua y Barbuda	4	3	Parcial libre
Argentina	2	3	Libre
Bahamas	1	2	Libre
Barbados	1	1	Libre

Belice	1	1	Libre
Bolivia	2	3	Libre
Brasil	2	4	Parcial libre
Canadá	1	1	Libre
Chile	2	2	Libre
Colombia	4	4	Parcial libre
Costa Rica	1	2	Libre
Cuba	7	7	No libre
Dominica	1	1	Libre
República Dominicana	3	3	Parcial libre
Ecuador	2	4	Parcial libre
El Salvador	3	3	Parcial libre
Granada	1	2	Libre
Guatemala	3	4	Parcial libre
Guyana	2	2	Libre
Haití	4	5	Parcial libre
Honduras	3	3	Parcial libre
Jamaica	2	3	Libre
Méjico	4	3	Parcial libre
Nicaragua	3	3	Parcial libre
Panamá	2	3	Libre
Paraguay	4	3	Parcial libre
Perú	4	3	Parcial libre

St Kitts y Nevis	1	2	Libre
Sta. Lucia	1	2	Libre
St Vincent y Grenadinas	2	1	Libre
Surinam	3	3	Parcial libre
Trinidad y Tobago	1	2	Libre
USA	1	1	Libre
Uruguay	1	2	Libre
Venezuela	2	3	Libre

## **Anexo 2 : Evaluación del Funcionamiento de la Democracia en la Región.**

### **Democracia: Avances y limitaciones**

Este análisis del funcionamiento de la democracia en la Región realizado por la Comisión Andina de Juristas (CAJ), evalúa la democracia aun frágil e inestable, y constata que dentro de los factores que la debilitan está la corrupción por parte de altos funcionarios públicos y la resistencia del narcotráfico.

En este sentido plantean en relación a **Política y corrupción** los siguientes elementos:

1. Crecientes sospechas de presencia del narcotráfico en niveles altos del poder político en varios países de la Región
2. Denuncias no investigadas de adquisición de armamentos con pago de comisiones indebidas.
3. Conjunto de la Región es señalada como permisible al blanqueo de dinero proveniente del narcotráfico
4. Favoritismo y prebendismo distorsiona el gasto público y en el otorgamiento de obras licitadas
5. Casos clamorosos de enriquecimiento ilícito de altos funcionarios públicos, no son debidamente investigados ni sancionados

6. Manejos públicos cuestionados en asuntos como renegociación de la deuda externa, conducción de empresas públicas o privatización de empresas.

7. Resistencia a la fiscalización y control de los actos públicos

8. Impunidad y desconfianza popular en la administración de justicia respecto de su capacidad y voluntad de investigar y sancionar a corruptos poderosos.

### **Avances de la democracia**

1. Estabilidad de las instituciones del sistema político. Iniciativas para la modernización del Estado

2. Respeto a la libertad de expresión

3. Disminución de la violencia política, salvo en Colombia

4. Voluntad prevaleciente de modernizar la administración de la justicia

5. Mejor control de la inflación

6. Compromisos gubernamentales para el respeto y vigencia de los derechos humanos

7. Leve aunque insuficiente incremento de la participación de la mujer en la actividad política socioeconómica y cultural

8. Síntomas de recuperación en la representación y acción de las organizaciones sindicales

9. Reiteración explícita por los gobernantes de la necesidad de combatir el narcotráfico y la corrupción

10. Reforzamiento de la voluntad de integración en los países andinos miembros del Pacto Andino.

### **Obstáculos o problemas de la democracia en la Región**

1. Crecimiento de la corrupción en vinculación, principalmente con el narcotráfico y el lavado de dinero.

2. Grave crisis de representación de los partidos políticos

3. Resistencias gubernamentales a la participación política de los ciudadanos

4. Escasa voluntad descentralista, salvo en Bolivia, donde el proceso está en marcha

5. Fuerzas Armadas mantienen márgenes de autonomía frente al poder constitucional

6. Debilidad del estado de derecho, especialmente en lo relativo a la protección de los derechos humanos

7. Falta de confianza ciudadana en la imparcialidad y probidad de la administración de justicia. Impunidad

8. Descontento social por políticas de ajustes económicos que debilitan la acción del Estado en la prestación de servicios

9. Aumento del desempleo y la pobreza. Concentración del ingreso.

## 10. Alarmante crecimiento de la delincuencia y de la inseguridad ciudadana.

### **Anexo 3: Algunos Indicadores de algunos países de América Latina**

Indicadores de riesgo de países de América Latina y comparación con otros países considerados “seguros” o exitosos por empresas que realizan evaluaciones de riesgo, obtenidas por Internet y usadas para criterios de dónde invertir o para decisiones internacionales comerciales y financieras diversas. Se incluyen algunos indicadores tales como Índice de liderazgo político, índice de corrupción, índice de calidad de la burocracia, índice de libertad económica.

#### **Índice de Liderazgo Político** (total= 12 puntos)

País	1990	1994	1997
Argentina	4	8	8
Bolivia	6	7	8
Brasil	7	4	8
Colombia	6	6	3
Chile	8	8	9
Costa Rica	6	7	7

Méjico	8	6	9
Venezuela	6	6	8
Hong Kong	1	5	8
Singapur	8	8	11
Canadá	9	6	10

Fuente: vía Internet IBC International Country Risk Guide  
[http://www.duke.edu/charvey/country\\_risk/couindex.htm](http://www.duke.edu/charvey/country_risk/couindex.htm)  
 Edwards, Sebastián. "El Fin de las Reformas Latinoamericanas?"

**Indice de fortaleza del Poder Judicial**  
 (total = 6 puntos)

País	1990	1994	1997
Argentina	3	5	5
Bolivia	1	2	3
Brasil	4	3	3
Chile	4	5	5
Colombia	1	2	2
Costa Rica	4	4	4
Méjico	3	3	3
Venezuela	6	4	4
Hong Kong	1	6	5

Singapur	6	6	6
Canadá	6	6	6

Fuente:IBC International Country Risk Guide  
 Edwards, Sebastián. ¿ El fin de las Reformas latinoamericanas? Revista del  
 Centro de Estudios Públicos, Estudios Públicos, 69 (verano 1998)Pag 69-83.

**Indice de corrupción**  
 (total: 6 puntos)

Pais	1990	1994	1997
Argentina	4	3	2
Bolivia	2	3	3
Brasil	4	3	3
Chile	3	3	4
Colombia	3	3	2
Costa Rica	5	5	5
Méjico	3	3	2
Venezuela	3	3	3
Hong Kong	5	5	5

Singapur	4	4	4
Canada	6	6	6

Fuente: IBC International Country Risk Guide

**Calidad de la burocracia**  
(total = 6 puntos )

Pais	1990	1994	1997
Argentina	3	3	3
Bolivia	1	2	2
Brasil	4	4	4
Chile	3	3	4
Colombia	4	4	2
Costa Rica	3	3	3
Méjico	3	3	2
Venezuela	3	3	3
Hong Kong	3	4	5
Singapur	5	5	4
Canada	6	6	6

Fuente: IBC International Country Risk Guide

Edwards, Sebastián “ El fin de las reformas latinoamericanas”

### Indice de libertad económica

País	1995	1996	1997
Argentina	2,85	2,65	2,65
Bolivia	3,20	2,75	2,85
Brasil	3,30	3,45	3,35
Colombia	2,90	3,00	3,10
Chile	2,50	2,45	2,25
Costa Rica	2,90	2,80	2,80
Méjico	3,05	3,35	3,35
Venezuela	3,00	3,50	3,60
Hong Kong	1,25	1,25	1,25
Singapur	1,25	1,3	1,3
Canada	2,00	2,00	2,10

Fuente: Johnson y Sheehy (1995, 1996, 1997) Index of Economic Freedom  
Washington: The Heritage Foundation

### **Bibliografía consultada**

1. Acedo Mendoza, Carlos .“Democracia Participativa”. El Universal, Venezuela, 15 de Julio de 1997. Internet [http://www.el\\_universal.com](http://www.el_universal.com)
2. Albertazzi, José. “La Democracia en América Latina”, 1965
3. Alvarez Ovando, Paulo, “Democracia Representativa y Partidos Políticos”, en Colección, Universidad Católica Argentina, año 1, Número 2, 1995. Pag 79-92.
4. Ansaldi, Waldo. “Gobernabilidad y Seguridad Democrática”. Seminario del mismo nombre realizado en Santiago, Chile ,16 - 18 Agosto, 1990. Documento de Estudio N1 de la Comisión Sudamericana de Paz, Seguridad, Democracia.
5. Balmelli, Carlos Mateo. “Los Procesos Internos y la Gobernabilidad”. Pag 422- 446 de Referencia N 24.
6. Bittencourt, Louis. “Civil-Military Relations in the Americas for the 21<sup>st</sup> century” . Speech at the University of New Mexico. Santa Fe. Nov. 3 - 5, 1995.
7. Blackman, Anne Marie “Challenges for Democratic Governance” UPD Unidad para la promoción de la Democracia, OAS, July- Sept 1997, Internet
8. Borges de Macedo, Ubiratán. “Fundamentos Políticos de la Democracia”
9. Boron, Atilio. “Capitalism and Democracy in Latin America” 1995

9. Carpizo, Jorge. “Reflexiones en torno a la Democracia en América Latina”, UNAM, 1993 ,  
Fuente: Internet <http://daisy.uwaterlooca/~olopez.o/politics/democ.html>
10. Civnet home, Civitas. “Democracia y Valores.”  
Internet <http://civnet.org/civitas/panam/dyv>
12. “Civil - Military Relations and the Consolidation of Democracy”.  
Conference held in March 13-14, 1995, Washington D.C. The National  
Endowment for Democracy’s International Forum for Democratic Struggle and  
The George C. Marshall, European Center for Security Studies
13. “Civil-Military Relations in Latin America: Lessons Learned” Conference  
May 4 -6 1995. Washington D.C. The Democracy Projects at American  
University’s School of International Service. Internet
14. Dahl, Robert., “La Democracia y sus Críticos”, PAIDOS, Estado y  
Sociedad, 1992. Ibero, SA
15. Diamond, Larry y Plattner, Marc, ed. Johns Hopkins University Press  
“ Economic Reform and Democracy”  
1995
16. “The Global Resurgence of  
Democracy”,  
2 ed. 1996.
17. “ Democracy’s Future” A Panel  
Discussion  
Commemorating the Fifth Aniversary of the Journal of Democracy, June 19,  
1995, Internet
18. Diccionario de Ciencias Sociales, del Instituto de Estudios Políticos,  
Madrid, 1975, Pág. 646-651
19. Edwards, Sebastián, “ ¿El Fin de las Reformas Latinoamericanas?”.  
Revista Estudios Públicos, del Centro de Estudios Públicos. N 69 Verano  
1998. Págs. 69 -83.
20. Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales. Edición española, 1979,  
2 reimpresión, vol 3, “Democracia” de Giovanni Sartori, Pág. 489-496
- 21 . Freedom House Survey.  
Internet. [Http://www.freedomhouse.org/political/cover.htm](http://www.freedomhouse.org/political/cover.htm)

22. Gomez Perez, Rafael. "Gramsci y el Comunismo Latino", Edit. EUNSA, 1997.
23. Goodman , Louis - Mendelson , Johana y otros, ed. "Lessons of the Venezuelan Experience" The Woodrow Wilson Center Press. Washington D.C. The Johns Hopkins University Press Baltimore- London, 1995
24. Granderson, Colin y otros. "The Haití Challenge" UPD. Unidad para la Promoción de la Democracia. OEA. [Http://www.oas.org/EN/Prog/UPD/Newsletr/htc.htm](http://www.oas.org/EN/Prog/UPD/Newsletr/htc.htm)
25. Hunter, Wendy. "State and Soldier in Latin America. Redefining the Military's Role in Argentina, Brasil and Chile". United States Institute of Peace. 1996
26. Journals of Democracy: # January 1997, July 1997, October 1997. Johns Hopkins University Press. Baltimore
27. Kiss, Elizabeth. "The Disorders of Multiparty Parliamentarism. Do Parties Distort Democracy?"  
Internet: <http://www.law.uchicago.edu/publication/CSCEE/EECR>
28. Lahera, Eugenio. "El Estado y la Transformación Productiva con Equidad". Revista de la Cepal N 42, Dic. 1990.
29. Lechner, Norbert. "Modernización y Democratización: un Dilema del Desarrollo Chileno". Revista Estudios Públicos, del Centro de Estudios Públicos, N 70, Otono. 1998. Págs.231-242.
30. Levin, Andrews. "Civil Society and democratization in Haiti".  
Internet: <http://www.law.emory.edu/EILR/volumes/fall95/alevin.html>
31. Lozano, Blanca Lilia y Gomez, Jaime. " De la Democracia y la Sociedad Civil". Internet . <http://www.algonet.se/-demos/demosoc.htm>
32. Maldonado, Victor (Gral) "Las Fuerzas Armadas , sus Misiones Específicas y sus Nuevos Roles", 1996
33. Prats C, Joan . " Gobernabilidad Democrática en la América Latina Finisecular. Instituciones, Gobiernos y Liderazgos" Estudios Internacionales. Año XXIX Octubre - Diciembre, 1996 N 116, Págs. 447-492, Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.
34. Reyes M, Fernando. " Sociedad Civil y los Desafíos de la Gobernabilidad", Pag 493 - 519, referencia anterior.

35. Ruiz G, Guadalupe. “ Desafíos Emergentes de la Gobernabilidad”. Misma referencia anterior Pag 519-526.
36. Romero, Anibal. “ Radical Democracy: The New Left-Wing Utopia for Latin America”. A Quarterly Review of International Problems. Summer 1996, vol 159 N 1.
37. Seminario sobre “Democracy and Political Parties” Nov. 18-19, 1996, Washington D.C. Internet: <http://www.ned.org/page6/parties2.html>
38. Smith, Williams, Acuña, Carlos y ot, ed,” Democracy, Markets and Structural Reform in Latin America” North-South. University of Miami 1992.
39. Somavía, Juan e Insulza, José Miguel. “Diálogo para el Fortalecimiento de la Democracia”.
40. “Strong Parties, Strong Democracy” Department of Political Science and International Relations. POSC 105 classes 23 and 24. Political Science. Notes. Internet: <http://www.Udel.edu/htr/psc105/texts/policis.html>
41. The Tocqueville Files: Unsolved Mysteries  
 Putnam, Robert: “Bowling Alone?”  
       “The Strange Disappearance of Civic American”  
       “Robert Putnam Responds”  
       ” The Prosperous Community. Social Capital and Public Life”
- Valelly, Richard.” Couch-Potato Democracy?”
- Schudson, Michael. “What if Civic Life Didn't Die?  
 Fuente Internet: <http://epn.org/prospect/25/25-cnt.html>
42. Tomassini, Luciano. “ El proceso de Globalización y sus Impactos Sociopolíticos” , Revista de Estudios Internacionales año XXIX, Julio-Sept 1996, Págs. 315-353
43. Tomassini, Luciano. “ Estado, Gobernabilidad y Desarrollo”, Monografías del Banco Interamericano de Desarrollo, 1993.
44. Toraine, Alain. “América Latina, Política y Sociedad”, Espasa Calpes, Madrid, 1988 pag 301-443.

45. Tulchin, Joseph S, y Romero, Bernice, ed, "The Consolidation of Democracy in Latin America" The Woodrow Wilson Center Press. Current Studies on Latin America ,1995.
46. Universidad de Maryland. Centro de Estudios Latinoamericanos. Proyecto "Democratic Culture". 1996. College Park.